

Regeringens proposition

1978/79:195

om förstärkt skydd för fri- och rättigheter m. m.;

beslutad den 22 mars 1979.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga de förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

OLA ULLSTEN

SVEN ROMANUS

Propositionens huvudsakliga innehåll

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 rättighetsskyddet 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 sjättedelar 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 rättstillämpande 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 förmerna 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.

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

¹ Regeringsformen omtryckt 1976:871.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

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 dröjsmal. 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 äläggas för gärning som icke var belagd med brottspåföljd, när den förövades. Ej heller får svarare brottspåföljd äläggas 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 jämföras 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, krigsföra eller svår ekonomisk kris.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

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 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 utskottsyttandet över förslaget anmälles 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.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 §

Varje medborgare skall vara tillförsäkrad ersättning enligt grunder som bestämmes i lag för det fall att hans egendom tages i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande.

Varje medborgare vilkens egendom tages i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande skall vara tillförsäkrad ersättning för förlusten enligt grunder som bestämmes i lag.

20 §

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

1. skydd mot tvång att delta 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 delta 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 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 §).

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 folkomröstning i hela riket meddelas genom lag.

Föreskrifter om rådgivande folkomröstning i hela riket *och om förjaringen vid folkomröstning i grundlagsfråga* meddelas genom lag.

7 §

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

1. skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa,
2. utlännings vistelse i riket,
3. in- eller utförsel av varor, av pengar eller av andra tillgångar, tillverkning, kommunikationer, kreditgivning, näringsverksamhet eller utformning av byggnader, anläggningar och bebyggelsemiljö,

4. jakt, fiske, djurskydd eller natur- 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.

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

1. skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa,
2. utlännings vistelse i riket,
3. in- eller utförsel av varor, av pengar eller av andra tillgångar, tillverkning, kommunikationer, kreditgivning, näringsverksamhet, *ransonering* eller utformning av byggnader, anläggningar och bebyggelsemiljö,

4. jakt, fiske, djurskydd eller natur- 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.

15 §

Grundlag stiftas genom två likalydande beslut. Det andra beslutet får

Grundlag stiftas genom två likalydande 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 anmälles 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 framställles 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 deltagit 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**Föreslagen 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 *angives 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 §

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 angives 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 angives i riksdagsordningen, av riksdagsutskott.

Yttrande av lagrådet bör inhämtas innan riksdagen beslutar 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 något av de ämnen som avses i första meningen och har lagrådets yttrande

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

dessförinnan inte inhämtats, skall regeringen samtidigt för riksdagen redovisa skälen härtill. Riksdagens avgörande av frågan om lagrådets yttrande bör inhämtas är slutgiltigt.

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. *Om överlåtelse beslutar riksdagen i den ordning som är föreskriven för stiftande av grundlag eller, om beslut i sådan ordning ej kan avvaktas, genom*

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 ordning ej avvaktas, beslutar riks-*

Nuvarande lydelse

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

dagen 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 underlåtas 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. Följande kommer 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 anmälades 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 sammansatt utskott. Sådant utskott avgiver betänkande till riksdagen.

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

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

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

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 framställles skriftligen och upptages om möjligt på kammarens föredragningslista.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

2 §

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

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.

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.

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.*

Tilläggsbestämmelse 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 förkastas 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.

3 Förslag till Lag om lagrådet

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Lagrådet består av högst fyra avdelningar.

Regeringen bestämmer med hänsyn till arbetsbördan i lagrådet om det skall bestå av mer än en avdelning.

2 § I lagrådet tjänstgör justitieråd och regeringsråd. Flera än sammanlagt nio justitieråd och regeringsråd får inte samtidigt tagas i anspråk för tjänstgöring i lagrådet.

Vid behov kan även annan lagfaren person förordnas att tjänstgöra som ledamot av lagrådet.

3 § Avdelning består av tre ledamöter. Om särskilda skäl föreligger, får regeringen bestämma att avdelning skall bestå av fyra ledamöter vid behandlingen av visst ärende.

I avdelning skall ingå såväl justitieråd som regeringsråd. Mer än en sådan ledamot som avses i 2 § andra stycket får inte tjänstgöra på avdelning.

4 § Regeringen bestämmer med beaktande av 2 och 3 §§ hur många justitieråd och regeringsråd, som skall tjänstgöra i lagrådet, och hur sådana ledamöter skall fördelas på avdelningar.

5 § Högsta domstolen utser de justitieråd och regeringsrätten de regeringsråd, som skall vara ledamöter av lagrådet, och bestämmer vilken avdelning de skall tillhöra.

Annan lagfaren person som skall vara ledamot av lagrådet förordnas av regeringen, som också bestämmer vilken avdelning sådan ledamot skall tillhöra.

6 § Om inte annat föranleds av regeringens beslut om avdelnings tjänstgöring eller sammansättning, utses ledamöter av lagrådet för en period av två år räknat från början av högsta domstolens höstsession under år med udda slutsiffra (lagrådsperiod). Om annan tjänstgöringstid i visst fall föreskrivs i 13 §.

7 § Justitieråd eller regeringsråd, som har tjänstgjort i lagrådet minst ett år under en lagrådsperiod, får efter periodens utgång inte utan särskilda skäl utses att på nytt tjänstgöra i lagrådet förrän nästa lagrådsperiod har utgått. Ordförande på avdelning i högsta domstolen eller regeringsrätten får inte utses till ledamot av lagrådet.

Justitieråd eller regeringsråd, som har uppnått sextio års ålder, får inte utan eget samtycke utses att tjänstgöra i lagrådet.

8 § Lagrådets avdelningar är lika behöriga att behandla ärenden som ankommer på lagrådet.

Ärendena fördelas mellan avdelningarna på det sätt lagrådets ledamöter bestämmer.

9 § Ordförande på avdelning i lagrådet är det justitieråd eller regeringsråd som först har utnämnts till sådant ämbete. Med justitieråd och regeringsråd jämställs härvid förutvarande justitieråd och regeringsråd.

När lagrådets ledamöter sammanträder samfällt, förs ordet av den äldste ordföranden på avdelning.

10 § När lagrådet behandlar ärende som har beretts i regeringskansliet, skall tjänsteman i kansliet biträda med föredragning och på annat lämpligt sätt. Vid behandlingen av lagförslag som har väckts inom riksdagen skall det utskott som har begärt lagrådets yttrande ställa föredragande till förfogande.

Vid behandlingen av visst ärende kan som sakkunnig anlitas person med särskilda fackkunskaper. Sådan sakkunnig förordnas av regeringen på avdelnings begäran.

11 § Förekommer skiljaktiga meningar vid behandlingen av ärende, skall omröstning ske i den utsträckning som finnes påkallad.

Vid omröstning gäller den mening som omfattas av flest ledamöter eller, om flera meningar har fått lika många röster, den mening som biträds av den äldste bland dem som har röstat för någon av dessa meningar.

12 § Har behandlingen av ärende inte avslutats vid lagrådsperiods utgång skall, till dess ärendet har blivit slutligt handlagt, de ledamöter som har deltagit i behandlingen tjänstgöra på avdelningen i stället för dem som har utsetts för den nya perioden.

13 § Avgår justitieråd eller regeringsråd, som är ledamot av lagrådet, från sitt domarämbete eller får han förfall, utser vid behov den domstol som har förordnat honom annat justitieråd eller regeringsråd att tjänstgöra i hans ställe i lagrådet.

Avdelning kan bestämma att den som har tjänstgjort på avdelningen under förfall för annan skall fortsätta att tjänstgöra i dennes ställe efter förfallets upphörande, till dess ärende i vars handläggning han har deltagit har blivit slutligt handlagt.

14 § Justitieråd eller regeringsråd som tjänstgör i lagrådet skall delta i behandlingen i högsta domstolen eller regeringsrätten av mål eller ärende, med vilket han förut har tagit befattning vid handläggning för slutligt avgörande, samt i behandlingen av mål eller ärende, som skall avgöras av högsta domstolen eller regeringsrätten i dess helhet.

15 § Ledamot av lagrådet är berättigad till tre månaders ledighet om året på tid som lagrådets ledamöter bestämmer.

Ledamot vilkens tjänstgöring har inletts under pågående lagradsperiod erhåller ledighet enligt vad lagrådets ledamöter bestämmer. Ledigheten får inte överstiga tre månader om året.

Andra stycket skall tillämpas också på ledamot, som är förordnad att delta i behandlingen av visst ärende.

16 § Har regeringen meddelat lagrådet att det inte har att vänta något ärende under viss tid, skall justitieråd och regeringsråd, som är i tjänst i lagrådet, under nämnda tid tjänstgöra i den domstol som de tillhör, såvida inte annat föranleds av brådskande ärende.

Även i annat fall kan justitieråd och regeringsråd, som är i tjänst i lagrådet, tjänstgöra i den domstol som de tillhör, om lagrådets ledamöter finner att det kan ske utan olägenhet för lagrådets verksamhet.

17 § Om laga hinder inte möter, bör alla justitieråd eller regeringsråd som inte är befriade från tjänstgöringsskyldighet delta i handläggningen av ärende som enligt denna lag ankommer på högsta domstolen eller regeringsrätten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1980 då lagen (1965:186) om lagrådet skall upphöra att gälla.

Den lagradsperiod som inleds vid början av högsta domstolens höstsession år 1979 upphör vid utgången av år 1979. Den första lagradsperioden enligt den nya lagen pågår från ingången av år 1980 till början av högsta domstolens höstsession år 1981.

Har behandlingen av ärende inte avslutats vid lagradsperiodens utgång den 31 december 1979, skall de ledamöter som har deltagit i behandlingen tjänstgöra på avdelning i lagrådet till dess ärendet har blivit slutligt handlagt. I fråga om avdelningens sammansättning vid behandlingen av sådant ärende tillämpas äldre lag.

Före den nya lagens ikraftträdande skall, med tillämpning av 1–7 §§ nya lagen, beslut i de hänseenden som avses i dessa paragrafer meddelas för den lagradsperiod som inleds den 1 januari 1980.

4 Förslag till Folkomröstningslag

Härigenom föreskrivs följande.

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 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 bland allmänheten om lydelsen av det förslag som omröstningen avser.

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

För varje förslag som är föremål för omröstning framställs röstsedlar försedda med tryckt meningssyftning. 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 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. 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 i grupper efter meningsyttring. 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 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. Röstsedlarna 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 valprövningsnämnden genom besvär. Besvären prövas av valprövningsnämnden 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 folkomröstning, 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 valprovsningsnämnden, 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 åberopas 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.

JUSTITIEDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1979-03-22

Närvarande: statsministern Ullsten, ordförande, och statsråden Sven Romanus, Mundebo, Wikström, Wirtén, Rodhe, Wahlberg, Hansson, Enlund, Lindahl, Winther, De Geer, Cars, Gabriel Romanus

Föredragande: statsrådet Sven Romanus

Proposition om förstärkt skydd för fri- och rättigheter m. m.

1 Inledning

Riksdagen beslöt år 1976 ett flertal ändringar i regeringsformen (RF, omtryckt 1976:871). De nya reglerna avsåg främst skyddet för de medborgerliga fri- och rättigheterna. De trädde i kraft den 1 januari 1977 (prop. 1975/76:209, KU 1975/76:56, rskr 1975/76:414, KU 1976/77:1, rskr 1976/77:2).

Vid behandlingen av lagändringarna uttalade riksdagen att arbetet på att förstärka och fördjupa skyddet för de medborgerliga fri- och rättigheterna inte borde ses som avslutat utan fortsättas med bl. a. en ny utredningsomgång med följande remissbehandling (KU 1975/76:56 s. 13). Utredningsarbetet borde bedrivas på två parallella vägar. Den ena skulle leda fram till ett förslag till en särskild yttrandefrihetsgrundlag som skulle reglera opinionsfriheterna. Den andra skulle avse tre huvudfrågor: frågan om att förstärka skyddet för övriga rättigheter genom ett särskilt förfarande för rättighetsbegränsande lagstiftning, frågan om den s. k. lagprövningsrätten samt frågan om lagrådets ställning och uppgifter. Med anledning av dessa uttalanden tillkallades samtidigt en parlamentariskt sammansatt kommitté och en särskild utredare i början av år 1977. Kommittén, som fick i uppdrag att överväga frågorna om ett särskilt förfarande, lagprövningsrätten och lagrådet, fick i november 1977 i uppgift att också överväga frågan om införande av beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor. Den särskilde utredaren¹ (lagrådsutredningen) fick i uppdrag att utreda vissa frågor angående lagrådet. Han avlämnade på sommaren 1977 sitt betänkande (Ds Ju 1977:10) Lagrådets ställning och uppgifter. Detta betänkande överlämnades till den parlamentariska kommit-

¹ Justitierådet Bengt Hult.

tén. Denna, som antagit namnet Rättighetsskyddsutredningen², avgav på våren 1978 betänkandet (SOU 1978:34) Förstärkt skydd för fri- och rättigheter. Detta betänkande bör fogas till regeringsprotokollet i detta ärende som *bilaga 1*³.

Rättighetsskyddsutredningens betänkande har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av deras yttranden bör fogas till regeringsprotokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

Jag avser nu att ta upp de frågor som behandlas i rättighetsskyddsutredningens betänkande. I anslutning därtill har jag också funnit skäl att ta upp frågan om att införa en särskild lag om förfarandet vid folkomröstning i hela riket.

2 Allmän motivering

2.1 Grundläggande synpunkter

Tryckfriheten och rätten att ta del av allmänna handlingar har sedan lång tid tillbaka skyddats av detaljerade regler i grundlag. När det gäller övriga fri- och rättigheter har däremot grundlagsskyddet ända fram till den 1 januari 1975, då den nya RF trädde i tillämpning, utgjorts av en enda grundlagsregel, den berömda 16 § i 1809 års RF och dess tidigare motsvarigheter i äldre lagverk. Frågan om en förstärkning av grundlagsskyddet för de medborgerliga fri- och rättigheterna har emellertid varit föremål för uppmärksamhet under en stor del av 1900-talet. Arbetet på en sådan förstärkning har givit resultat i 1974 års RF. Viktiga frågor som rör rättighetsskyddet har emellertid ännu inte fått sin lösning.

Det var utvecklingen i Europa under 1930-talet som aktualiserade frågan om rättighetsskyddet. För nu mer än 40 år sedan tillsattes den s. k. tingstenska utredningen med uppgift att överväga frågan om införande i 1809 års RF av ett starkare skydd för de medborgerliga fri- och rättigheterna än vad grundlagen då gav. Kommittén avgav år 1941 ett betänkande med förslag till ändrad lydelse av 16 § i 1809 års RF (SOU 1941:20). Förslaget ledde emellertid inte till lagstiftning.

Frågan om ett förstärkt grundlagsskydd för de medborgerliga fri- och rättigheterna togs sedan upp av den år 1954 tillsatta författningsutredningen. Denna kommitté hade ett mera vidsträckt uppdrag än den tingstenska utredningen och skulle företa en mera omfattande modernisering av vår författning. Kommittén lade år 1963 fram förslag till en helt ny regeringsform (SOU 1963:16 och 17). Förslaget innehöll ett särskilt kapitel om grundläggande fri- och rättigheter. Inte heller detta förslag ledde till lagstiftning.

² Ledamöter Gunnar Heckscher, ordförande, Sven Andersson, Anders Björck, Bertil Fiskesjö, Britta Hammarbacken, Kenneth Kvist, Bo Könberg och Carl Lidbom.

³ I SOU 1978:34 ingår Ds Ju 1977:10 som bilaga. Denna har emellertid utesluts i bilaga 1.

Arbetet på att utforma en ny författning fortsattes av grundlagberedningen som tillkallades år 1966. Också i denna kommittés uppdrag ingick att överväga en grundlagsreglering av de medborgerliga fri- och rättigheterna. Grundlagberedningen lade år 1972 fram sitt slutbetänkande med förslag till bl. a. en ny regeringsform (SOU 1972:15). Förslaget lades till grund för besluten om 1974 års RF (prop. 1973:90, KU 1973:26, rskr 1973:265, KU 1974:8, rskr 1974:9). I den nya RF ingår ett särskilt kapitel om de grundläggande fri- och rättigheterna. Riksdagen uttalade sig emellertid samtidigt för att en ny särskild utredning borde tillsättas med uppgift att i hela dess vidd på nytt överväga frågan om regleringen i grundlag av enskildas fri- och rättigheter (KU 1973:26 s. 51).

Med anledning av riksdagens beslut tillsattes 1973 års fri- och rättighetsutredning, som år 1975 avgav betänkandet (SOU 1975:75) Medborgerliga fri- och rättigheter, Regeringsformen. De ändringar i regeringsformen som genomfördes år 1976 byggde på förslag i detta betänkande.

Nuvarande grundlagsbestämmelser, som alltså i huvudsak tillkom år 1976, innebär att vissa fri- och rättigheter bereds ett absolut grundlagsskydd – de kan inte begränsas annat än efter grundlagsändring. Övriga fri- och rättigheter skyddas dels genom att RF fastslår deras existens, dels genom att de inte får begränsas annat än genom lagstiftning, dvs. efter beslut av riksdagen, och dels genom att det i grundlagen anges i vilken utsträckning begränsningar får göras. Det nu berörda rättighetsskyddet förstärks genom den kontroll av att rättighetsreglerna efterlevs som ligger i den lagprövningsrätt som f. n. föreligger enligt rättspraxis. Det svenska lagprövningsinstitutet innebär att en domstol eller annan rättstillämpande myndighet skall sätta en lag åt sidan om lagen står i uppenbar strid med en bestämmelse i grundlag. Som ett annat moment i rättighetsskyddet kan betraktas lagrådets granskning av lagförslag. Lagrådets granskning är f. n. fakultativ, dvs. det har överlåtit åt regeringen eller riksdagens utskott att bestämma när lagrådets yttrande skall inhämtas. Före år 1971 var lagrådsgranskningen däremot obligatorisk i fråga om vissa lagar. Av betydelse för rättighetsskyddets styrka är givetvis också vilka regler som gäller i fråga om ändring av grundlag. Nuvarande regler om grundlagsstiftningsförfarandet kräver två likalydande beslut om grundlagsändring, det ena före och det andra efter ett val till riksdagen.

1976 års ändringar innebar att det nuvarande rättighetsskyddet utvidgades och förstärktes. Men inte heller denna gång löstes frågan om rättighetsskyddet slutgiltigt. Riksdagen uttalade sålunda 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, t. ex. genom 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 huruvida den skulle regleras i grundlagen. Frågan om lagrådsgranskningen

rörde lagrådets ställning och uppgifter, främst huruvida en obligatorisk granskning i lagrådet av vissa lagar skulle införas. Också de två nu berörda frågorna borde enligt riksdagen omfattas av utredningsarbetet.

Som jag redan har nämnt föranledde dessa uttalanden tillsättandet av rättighetsskyddsutredningen och lagrådsutredningen.

Parallellt med rättighetsskyddsutredningen har en annan kommitté arbetat, nämligen den på sommaren 1977 tillsatta yttrandefrihetsutredningen (Ju 1977:10). Denna kommitté har i uppdrag att överväga möjligheterna att i en yttrandefrihetsgrundlag, efter mönster av tryckfrihetsförordningen (TF, omtryckt 1976:955), göra en omfattande reglering av yttrandefriheten i tryckt skrift, radio, TV, film och andra medier samt av opinionsfriheterna i övrigt. Kommitténs arbete kan väntas pågå ännu ett par år.

Rättighetsskyddsutredningen har alltså haft fyra huvudfrågor att överväga: frågan om införande av ett särskilt förfarande vid rättighetsbegränsande lagstiftning, frågan om lagprövningsrätten, frågan om lagrådets ställning och uppgifter samt frågan om folkomröstning i grundlagsstiftningsfrågor. Alla dessa fyra frågor har varit föremål för uppmärksamhet under arbetet på den nya RF utan att man har kunnat nå fram till samlande lösningar. Inom rättighetsskyddsutredningen har emellertid sex av de sju ledamöterna enats om de förslag som kommittén har lagt fram – en majoritet som representerar de fyra största riksdagspartierna.

Rättighetsskyddsutredningens 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.

Kommitténs förslag har fått ett övervägande positivt mottagande under remissbehandlingen.

Som har framhållits både i 1976 års lagstiftningsärende (prop. 1975/76:209 s. 84) och i rättighetsskyddsutredningens betänkande (s. 49) torde det råda allmän enighet om att å ena sidan medborgarnas aktiva demokratiska medvetande utgör det starkaste skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna men å andra sidan ett betydande värde också ligger i att dessa fri- och rättigheter kommer till uttryck i grundlagen. Vidare är man ense om att det inte kan 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 avgöranden på obestämd tid. Det är från

dessa utgångspunkter frågan om en förstärkning av det nuvarande rättighetsskyddet skall bedömas.

Den svenska rättsordningen ger sedan länge medborgarna en mycket omfattande frihet att ta del i den samhälleliga opinionsbildningen. Denna frihet är en nödvändig förutsättning för folkstyrelsen i vårt land. Också den enskildes personliga frihet och kroppsliga integritet åtnjuter det starka skydd som är ett oundgängligt inslag i ett demokratiskt samhällssystem. En förstärkning av rättighetsskyddet kan därför i fråga om normala förhållanden te sig obehövlig. En sådan förstärkning skulle emellertid vara av stor betydelse om den demokratiska samhällsordningen t. ex. i tider av krigsfara skulle utsättas för påfrestningar till följd av påtryckningar från främmande makt eller hotas av antidemokratiska rörelser inom landet. Det är därför angeläget att skyddet för fri- och rättigheterna blir så starkt som möjligt. Även om nuvarande bestämmelser i RF ger ett inte oväsentligt skydd, anser jag att skyddet kan och bör förstärkas ytterligare. Min uppfattning delas av rättighetsskyddsutredningen och det stora flertalet remissinstanser.

Vad först gäller frågan om ett särskilt lagstiftningsförfarande bör införas i fråga om rättighetsbegränsande lagstiftning är, som kommittén framhåller, särskild omsorg nödvändig vid inskränkningar i sådana fri- och rättigheter som redan har givits uttryckligt erkännande i grundlag. Det bör inte vara lätt eller enkelt att lagstifta i sådana ämnen där räckvidden av medborgerliga fri- och rättigheter kan ifrågasättas. Å andra sidan måste det, som kommittén utvecklar närmare, tillses att begränsningen av handlingsfriheten inte får sådana former eller sker i sådan utsträckning att andra för folkstyrelsen grundläggande principer sätts åsido. Bl. a. är det av högsta vikt att ingen verklig politisk makt kommer att ligga hos de rättstillämpande organen.

Rättighetsskyddsutredningens uppgift kan sägas ha varit att finna en lösning som tillgodoser de delvis motstridiga krav som sålunda måste ställas på en förstärkning av skyddet för redan grundlagsfästa fri- och rättigheter. Enligt min mening har kommittén lyckats väl med denna uppgift. Jag anser således att ett särskilt förfarande för rättighetsbegränsande lagstiftning i enlighet med kommitténs riktlinjer bör införas.

Även om införandet av ett sådant förfarande innebär en väsentlig förstärkning av rättighetsskyddet är det enligt min mening angeläget att skyddet förstärks också i andra hänseenden.

För att rättighetsskyddet skall få erforderlig styrka krävs att reglerna förbinds med rättsligt verkande garantier som är oberoende av de politiska organen. En sådan kontroll av att reglerna efterlevs utövas f. n. inom ramen för lagprövningsrätten. Av betydelse för rättighetsskyddet är inte bara den kontroll i efterhand som kan ske i form av lagprövning utan också lagrådets medverkan i lagstiftningsarbetet såvitt gäller granskning av lagförslag. Det är därför enligt min mening värdefullt om också lagprövningsrätten kommer till uttryck i grundlagen och att lagrådsgranskningen regleras mera utförligt än f. n.

Väl i linje med förslaget om det särskilda förfarandet ligger rättighets-skyddsutredningens förslag till ändrade regler för grundlagssiftningsförfarandet. I stort sett samma skäl talar för båda förslagen. Även kommitténs förslag i övrigt synes väl lägnat att läggas till grund för lagstiftning.

Jag anser således sammanfattningsvis att rättighetsskyddsutredningens förslag i allt väsentligt bör genomföras. De viktigaste av de frågor som kommitténs uppdrag har omfattat och som hittills under reformarbetet på grundlagsområdet har kvarstått olösta kan alltså nu få sin lösning. En viktig etapp i det konstitutionella reformarbetet kan härigenom slutföras.

Under remissbehandlingen av rättighetsskyddsutredningens betänkande har framförts vissa önskemål om förstärkningar av rättighetsskyddet på ytterligare några punkter. Enligt min mening saknas emellertid underlag för att nu gå utöver de förslag som rättighetsskyddsutredningen har lagt fram. 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.

Ett genomförande av rättighetsskyddsutredningens förslag innebär emellertid inte att reformarbetet på rättighetsskyddsområdet är avslutat. Som har nämnts förut överväger yttrandefrihetsutredningen möjligheterna att i en ny yttrandefrihetsgrundlag ge ett omfattande grundlagsskydd åt opinionsfriheterna. När denna kommittés arbete är färdigt bör det finnas förutsättningar att fullborda ännu en etapp på det konstitutionella rättighetsskyddets område.

Innan jag går närmare in på de olika delarna av rättighetsskyddsutredningens förslag vill jag framhålla att kommittén understrukit det stora värde som måste anses ligga i att man vid stiftande och ändring av grundlag eftersträvar största möjliga enighet. Enligt kommittén har denna uppfattning varit vägledande under utredningsarbetet och kommittén anser sig kunna utgå från att uppfattningen kommer att göra sig gällande inom riksdagspartierna vid den fortsatta behandlingen av de frågor som berörs i betänkandet.

Som jag framhöll redan i direktiven till utredningen anser även jag att det ligger ett stort värde i att lagar om demokratins spelregler beslutas under största möjliga enighet. Det är enligt min mening viktigt att detta synsätt nu får prägla bedömningen av utredningsförslagets olika delar. Även om också andra lösningar kan ha sina förtjänster bör sålunda i första hand utredningsförslagets ståndpunkter övervägas.

2.2 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 jämställer utlännings 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 förbuden mot åsiktsregistrering, dödsstraff, kroppsstraff och tortyr. Hit hör vidare rätten att återvända till landet och skyddet för svenskt medborgarskap, rätten att få frihetsberövande prövat av domstol eller därmed jämställd nämnd samt förbuden mot retroaktiv 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 författares, konstnärers och fotografers rätt till sina verk.

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

Rättighetsskyddsutredningen är enig om att det är bäst om RF:s rättighetsskydd utformas med hjälp av vad man kallar en materiell metod. Därmed avses bl. a. att man i grundlagen anger vilka rättighetsbegränsningar som riksdagen skall få besluta genom vanlig lag. Kommittén har emellertid kommit till att det är svårt att på detta sätt förstärka rättighetsskyddet, oavsett om det gäller opinionsfriheterna eller de "kroppsliga" fri- och rättigheterna,

och att ett särskilt förfarande för beslut om lagar som begränsar fri- och rättigheterna är det enda ytterligare grundlagsskydd som f. n. kan ges. Kommittén föreslår därför att ett sådant förfarande införs. 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 utlänning 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 kommitténs förslag det särskilda förfarandet omfatta all lagstiftning som angår rättighetsbegränsning, oavsett om lagstiftningen går i skärpande eller mildrande riktning eller är neutral från rättighetsskyddssynpunkt. Kommitténs tanke är dock att förfarandet i praktiken skall aktualiseras främst i skärpningsfallen.

Rättighetsskyddsutredningens uppfattning att rättighetsskyddet bör kompletteras med bestämmelser om ett särskilt lagstiftningsförfarande för rättighetsbegränsande lagstiftning har fått en bred anslutning under remissbehandlingen. Av remissinstanserna är det bara Svea hovrätt och JO som avstyrker införandet av ett särskilt lagstiftningsförfarande. De flesta remissinstanserna anser att rättighetsskyddsutredningen har lyckats utforma det särskilda lagstiftningsförfarandet på ett sådant sätt att någon politisk maktförskjutning inte äger rum, vare sig till en riksdagsminoritet eller till de rättstillämpande myndigheterna. Den allmänna meningen är vidare att de

praktiska problem som kan vara förknippade med ett särskilt förfarande inte blir särskilt kännbara. Åtskilliga remissinstanser framhåller emellertid de tillämpningssvårigheter som kan uppstå.

Som jag har framhållit i det inledande avsnittet anser jag att ett särskilt förfarande för rättighetsbegränsande lagstiftning i enlighet med kommitténs riktlinjer bör införas. Jag vill i sammanhanget nämna att jag delar kommitténs uppfattning att en materiell metod för förstärkning av rättighetsskyddet har stora fördelar men att det f. n. inte går att komma längre på den vägen. Här torde resultatet av yttrandefrihetsutredningens arbete få avvaktas.

Enligt min mening innebär det föreslagna förfarandet en väsentlig förstärkning av rättighetsskyddet. 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 sorjt 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 kommittén förordar 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.

Det finns enligt min mening ingen anledning att tro att den föreslagna ordningen kommer att erbjuda särskilt kännbara praktiska svårigheter vid tillämpningen. En invändning mot förslaget går ut på att det skulle vara svårt att avgöra om ett lagförslag angår någon rättighetsbegränsning eller inte. Med anledning av denna invändning vill jag utöver vad jag hittills har anfört framhålla att förfarandet i allt väsentligt bygger på de nuvarande reglerna om rättighetsskyddet, t. ex. dem som avser fri- och rättigheternas innehåll. Huvuddelen av de gränsdragningsfrågor som kan uppkomma vid tillämpningen av reglerna om det särskilda förfarandet är därför inte nya utan uppkommer redan i dag när det gäller att avgränsa det område inom vilket endast riksdagen får besluta föreskrifter. Dessa gränsdragningsfrågor har inte visat sig medföra några större problem i praktiken. Att förfarandet skall kunna tillämpas inte bara på förslag som innebär rättighetsbegränsning utan också på förslag som går i andra riktningen eller är neutrala ur rättighetssynvinkel är också ägnat att minska tillämpningsproblemen.

Sammanfattningsvis anser jag att rättighetsskyddsutredningens förslag till ett särskilt lagstiftningsförfarande innebär en väsentlig förstärkning av rättighetsskyddet. På grund av den utformning förfarandet har givits torde några mer kännbara praktiska problem inte vara att räkna med vid tillämpningen. Jag förordar därför att utredningsförslaget genomförs i allt väsentligt. Jag kommer i det följande att ta upp några särskilda frågor angående förfarandet som har tilldragit sig uppmärksamhet under remissbehandlingen.

Utredningsförslaget innebär att det särskilda förfarandet skall tillämpas på materiellt rättighetsbegränsande föreskrifter i en lag men inte på lagens regler om beslutande organ och förfarandet vid tillämpningen av de rättighetsbegränsande föreskrifterna. Denna ordning har kritiserats i en del yttranden. Naturligtvis kan också regler om organisation och förfarande ha stor betydelse som rättssäkerhetsgarantier vid sidan av de materiella föreskrifterna. Man kan emellertid inte bortse från det förhållandet att RF redan i dag i stor utsträckning bygger på samma synsätt som rättighetsskyddsutredningens förslag när det gäller att göra skillnad mellan föreskrifter av materiell natur, å ena sidan, och procedurregler och liknande bestämmelser, å andra sidan. Det är i huvudsak de förra som omfattas av RF:s lagkrav, medan de senare i stor utsträckning faller inom det område där regeringen direkt med stöd av RF kan besluta föreskrifter. Det bör givetvis inte komma i fråga att låta det särskilda förfarandet för rättighetsbegränsande lagstiftning bli tillämpligt på föreskrifter som i princip regeringen kan besluta. Ett ytterligare skäl för att här följa rättighetsskyddsutredningen är att man annars skulle få gränsdragningsproblem av ett slag som inte föreligger i dag.

Rättighetsskyddsutredningens förslag att det särskilda förfarandet i princip skall vara tillämpligt på lagstiftning som angår begränsning av någon av de fri- och rättigheter som anges i 2 kap. 1–11 §§ RF och på sådana särskilda föreskrifter i lag som avses i 2 kap. 20 § andra stycket har i allt väsentligt godtagits av remissinstanserna. Inte heller jag ser skäl att här frånga utredningsförslaget.

Som jag redan har nämnt innebär förslaget att inte bara lagförslag som går i skärpande riktning utan också andra lagförslag som angår en rättighet skall omfattas av det särskilda förfarandet. Denna lösning har godtagits av det stora flertalet av remissinstanserna. Enligt min mening är det en klar fördel att man på detta sätt kan minska svårigheterna att dra gränser kring det särskilda förfarandets tillämpningsområde. Den nackdel som ligger i att förfarandet någon gång kan komma att tillämpas i ett fall där det strängt taget inte ter sig befogat får accepteras.

I samband med 1976 års ändringar i RF fördes en diskussion om vad rättighetsskyddsutredningen kallar bihangsproblemet. Vad diskussionen gällde var det fallet att en rättighetsbegränsning måste företas vid en reform som i övrigt inte har något att göra med rättighetsskyddet. Det kan gälla t. ex. en social eller ekonomisk reform som kräver en tystnadsplikt för de offentliga

funktionärer som skall administrera reformen eller en ansvarsbestämmelse med frihetsstraff som sanktion för den som bryter mot de nya reglerna. Skulle en föreskrift om tystnadsplikt eller frihetsstraff vara underkastad det särskilda lagstiftningsförfarandet, skulle detta kunna påverka genomförandet av hela reformen.

För att få underlag för sina överväganden om bl. a. bihangsproblemet har rättighetsskyddsutredningen undersökt hur ofta rättighetsbegränsande lagstiftning har förekommit under perioden år 1971 – riksmötet 1976/77. Undersökningen visar enligt kommittén att flertalet rättighetsbegränsningar rörde bara en eller ett par paragrafer i en mer omfattande författning. De i särklass vanligaste begränsningarna utgjordes av föreskrifter om frihetsstraff, om husrannsakan eller liknande intrång samt om tystnadsplikt. Till övervägande del var det fråga om fall där rättighetsbegränsningen framstår som ett "bihang" till en reform som inte i övrigt berör rättighetsskyddet.

Det är mot denna bakgrund som rättighetsskyddsutredningen föreslår att föreskrifter av nu berört slag i princip skall undantas från tillämpningsområdet för det särskilda förfarandet.

Undantaget i fråga om föreskrifter om tystnadsplikt för offentliga funktionärer är begränsat till uppgifter som får hållas hemliga med stöd av 2 kap. 2 § TF. I regel godtar remissinstanserna förslaget i denna del. I några yttranden är man dock kritisk till denna koppling till TF. En remissinstans anser att något undantag beträffande föreskrifter om tystnadsplikt över huvud taget inte bör göras.

För egen del förordar jag att förslaget i denna del godtas. Det är uppenbart att det föreslagna undantaget är ägnat att minska de olägenheter som är förknippade med det s. k. bihangsproblemet. För utredningsförslaget talar också den omständigheten att det i fråga om tystnadsplikterna för offentliga funktionärer enligt ett till lagrådet nyligen remitterat förslag till sekretesslag skall införas en ordning som i praktiken kommer att innebära ett materiellt rättighetsskydd. I lagförslaget ges gemensamma regler för handlingssekretess och tystnadsplikt och avsikten är att reglerna i 2 kap. TF som anger vilka begränsningar som får göras i handlingsoffentligheten skall vara styrande för både handlingssekretessen och tystnadsplikten.

Något bärande skäl att inte godta den i rättighetsskyddsutredningens förslag gjorda kopplingen till 2 kap. TF föreligger inte. Uppenbarligen ger denna koppling en viss skyddseffekt. Även i den delen bör förslaget alltså godtas.

Även i fråga om förslaget från rättighetsskyddsutredningen att göra undantag från det särskilda lagstiftningsförfarandet i fråga om föreskrifter om husrannsakan eller liknande intrång har invändningar gjorts i några yttranden. För min del vill jag – liksom högsta domstolen – instämma i rättighetsskyddsutredningens bedömning att det inte går att göra någon skillnad i skyddshänseende mellan å ena sidan t. ex. bostäder, möteslokaler, tidningsredaktioner och advokatkontor samt å andra sidan andra lokaler.

Frågan är om man i dess helhet skall undanta skyddet mot husrannsakan och liknande intrång från det särskilda lagstiftningsförfarandet. För min del är jag också här av samma uppfattning som rättighetsskyddsutredningen, nämligen att skälen för att helt undanta detta område från det särskilda förfarandet väger över skälen emot en sådan ordning. Vid mitt ställningstagande i denna fråga har jag fäst vikt bl. a. vid det förhållandet att det pågår en översyn av tvångsmedelsregleringen vid förundersökning i brottmål m. m. (Dir. 1978:57) och en utredning om säkerhetsåtgärder m. m. i skatteprocessen (Fi 1973:01) och att ett av syftena med dessa utredningar är att åstadkomma förstärkningar i rättsskyddet vid husrannsakan och liknande intrång.

Också när det gäller undantaget för frihetsstraff har invändningar framförts i ett par yttranden. Enligt min mening innefattar utredningsförslaget på denna punkt en rimlig avvägning mellan för- och nackdelar. Det särskilda förfarandet skulle få ett mycket vidsträckt tillämpningsområde utan ett sådant undantag. Det bör framhållas att undantaget är begränsat till frihetsstraff som inte innebär någon annan fri- och rättighetsbegränsning än den som ligger i själva frihetsstraffet.

Rättighetsskyddsutredningens två andra undantag från det särskilda förfarandets tillämpningsområde – förlängning i högst två år av tidsbegränsad lags giltighetstid och rättighetsbegränsningar i fall där krig eller omedelbar krigsfara råder – bör också godtas.

Som framgår av vad jag redan har anfört anser jag att det särskilda förfarandet bör tillämpas bara på yrkande. Denna ordning innebär att de problem som lagprövningsrätten annars skulle kunna ge upphov till blir små och att övriga tänkbara praktiska svårigheter minskar. När det gäller frågan om hur stor anslutning ett yrkande om tillämpning av det särskilda förfarandet skall ha för att få effekt anser jag att kommitténs förslag innebär en rimlig lösning.

Det särskilda förfarandet bör utformas som ett uppskovsförfarande. Som kommittén har framhållit kan man emellertid inte helt avstå från en möjlighet till beslut utan uppskov. Förslaget att en kvalificerad majoritet skall kunna rösta igenom ett lagförslag som angår rättighetsbegränsning omedelbart, fastän ett yrkande om uppskov har framställts, bör därför godtas. Den föreslagna kvalificerade majoriteten på fem sjattedelar av de röstande innebär enligt min mening en lämplig lösning.

I fråga om uppskovets längd kan det givetvis diskuteras vilken tid som är den mest lämpliga. För egen del har jag kommit till slutsatsen att den föreslagna tolv månadersfristen innebär en rimlig avvägning mellan å ena sidan intresset av att det ges utrymme för en allmän debatt i saken och å andra sidan intresset av att lagstiftningsarbetet inte fördröjs mer än nödvändigt.

Enligt rättighetsskyddsutredningens förslag skall riksdagen, efter tidsfristens utgång, ha en viss handlingsfrihet när den träffar sitt andra beslut om ett rättighetsbegränsande lagförslag. Handlingsfriheten består i att riksdagen kan besluta sådana ändringar i förslaget som ligger inom ärendets ram.

För min del anser jag det uppenbart att ändringar i det vilande förslaget måste få göras efter uppskovet. Ett av de främsta syftena med förfarandet är som jag redan har framhållit att ge utrymme för allmän debatt. Det kan då inte gärna komma i fråga att ha en ordning som innebär att ett nytt uppskov krävs därför att debatten har lett till en lindring i förslaget eller i ett annat fall ev. påvisat behovet av en ändring som i något obetydligt hänseende innebär en skärpning av förslaget. Över huvud taget synes nya gränsdragningsvårigheter och därmed tillämpningsproblem uppstå med en ordning som hindrar ändringar i det vilande förslaget. Den av kommittén föreslagna ordningen däremot knyter an till nuvarande regler om förfarandet i riksdagen. Någon påtaglig risk för att frågan om vad som ligger inom ett lagstiftningsärendes ram skall medföra några problem beträffande lagprövningen föreligger knappast.

Rättighetsskyddsutredningens förslag, att frågan om ett lagförslag är rättighetsbegränsande för riksdagens del skall prövas av konstitutionsutskottet och att utskottet skall få besvara frågan nekande endast om lagrådet har yttrat sig i saken, har lett till invändningar i några yttranden.

Det är givet att en central fråga vid utformningen av det särskilda förfarandet är vem som skall pröva huruvida förfarandet är tillämpligt på ett lagförslag eller inte. Jag anser det vara uteslutet att bestämmanderätten läggs utanför riksdagen. Enligt min mening är det en avgjord fördel om man löser frågan om vilket riksdagsorgan som skall besluta i så nära anslutning till de nuvarande reglerna för riksdagsförfarandet som möjligt. Rättighetsskyddsutredningens förslag att låta konstitutionsutskottet avgöra saken med vanlig majoritet ter sig därför som en naturlig lösning. Den utformning som lagrådets medverkan har fått är ägnad att motverka de nackdelar som skulle kunna ligga i denna lösning. Jag anser vidare i likhet med högsta domstolen att det är en klar fördel att frågan, om ett lagförslag angår en rättighetsbegränsning eller inte, blir prövad redan i samband med lagens tillkomst.

Vad beträffar lagrådets medverkan vill jag tillägga att jag i likhet med högsta domstolen anser att lagrådet bör uttala sig om huruvida ett lagförslag angår en rättighetsbegränsning bara när det finns särskilda skäl för det, t. ex. därför att frågan behandlas i remissen till lagrådet.

Beträffande riksdagsförfarandet i lagstiftningsärenden om rättighetsbegränsningar får jag hänvisa till kommitténs uttalanden (betänkandet s. 99 ff).

2.3 Lagprövningen

Lagprövningsrätten saknar f.n. stöd i skrivna rättsregler. Den har utvecklats i rättspraxis och har befasts 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 (prop. 1973:90 s. 200 f). I fråga om lagprövningsrättens närmare innebörd kan jag hänvisa till vad som anfördes i samband med 1976 års fri- och rättighetsreform (prop. 1975/76:209 s. 93 f. KU 1975/76:56 s. 17 ff).

Som framhölls i det sammanhanget 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 invändningsfri avfattning av en grundlagsregel. Av särskild betydelse i sammanhanget var enligt föredraganden också att frågan om möjligheterna att införa särskilda uppskofsregler 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 oregerad 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.

Rättighetsskyddsutredningen 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 lagstiftningsförfarandet skall vara tillämpligt bara om så yrkas inom riksdagen. Rättighetsskyddsutredningen 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.

Enligt min mening är det givet att rättighetsskyddet får erforderlig styrka först om rättighetsreglerna förbinds med rättsligt verkande garantier som är oberoende av de politiska organen. Emellertid måste ett skydd av detta slag utformas på sådant sätt att det inte ger upphov till några förskjutningar i det vanliga politiska maktsystemet. Mot bl. a. denna bakgrund saknar tanken att införa ett system med författningsdomstol för kontrollen av grundlagsreglernas efterlevnad varje aktualitet. Ett sådant system är dessutom främmande för svensk författningstradition. Den form av judiciell kontroll som är aktuell för vårt lands vidkommande är något slag av lagprövningsrätt inom ramen för myndigheternas vanliga rättstillämpningsverksamhet. Liksom min företrädare anser jag att det innehåll den svenska lagprövningsrätten f. n. har innebär en lämplig avvägning mellan de olika intressen som här står mot varandra. Å ena sidan kan man vara säker på att domstolarna och andra myndigheter inte kommer att få någon ställning som politiska maktfaktorer. Å andra sidan har de möjlighet att utnyttja ett oförbrukat förtroendekapital i undantagsbetonade lägen där ett ingripande måste anses befogat (jfr prop. 1975/76:209 s. 94).

Som framgått av det föregående har lagprövningsrätten i dag den innebörden att en föreskrift som har beslutats av riksdagen eller regeringen får sättas åt sidan i rättstillämpningen bara om föreskriften uppenbart strider mot en föreskrift i en författning av högre konstitutionell valör. Enligt min mening är detta uppenbarhetskrav klart befogat. Det är naturligt att det är

riksdagen eller regeringen som i första hand avgör om en tillämnad föreskrift står i överensstämmelse med föreskrifter på högre nivå. Å andra sidan omfattar uppenbarhetskravet inte alla typer av föreskrifter. När det gäller föreskrifter av förvaltningsmyndigheter och kommuner finns inte samma skäl som i fråga om riksdagens och regeringens föreskrifter att ge företräde för den tolkning av den överordnade författningen som har gjorts av det organ som beslutar föreskriften.

I likhet med rättighetsskyddsutredningen anser jag att kommitténs förslag i övrigt inte kan sägas bringa lagprövningsfrågan i ett förändrat läge.

Enligt min mening talar flera skäl för att lagprövningsrätten får komma till uttryck i grundlagen. Med hänsyn till lagprövningens roll i rättighetsskyddssystemet framstår det som naturligt att den regleras i RF i likhet med det grundläggande rättighetsskyddet i övrigt. Genom en uttrycklig bestämmelse klargörs också lagprövningsrättens innebörd på ett sätt som kan motverka att de rättstillämpande organen använder sig av institutet på ett sätt som inte har varit avsett.

Som jag redan har nämnt framfördes i huvudsak tre invändningar i samband med 1976 års reform på fri- och rättighetsområdet mot ett införande av en regel i RF. Den kanske viktigaste invändningen gick ut på att det var ovisst hur tillkomsten av ett särskilt förfarande vid rättighetsbegränsande lagstiftning skulle påverka lagprövningsrätten. I likhet med rättighetsskyddsutredningen har jag funnit att det nu föreslagna förfarandet inte inverkar på lagprövningsfrågan. En annan invändning gick ut på att en uttrycklig grundlagsregel om lagprövningsrätten skulle inge föreställningen att lagprövningen skall utgöra ett normalt inslag i rättstillämpningen. Enligt min mening finns det ingen anledning att tro att blotta införandet av en föreskrift om lagprövningen i RF skulle leda till att de rättstillämpande organen skulle ändra den försiktiga hållning som de av tradition har intagit i detta hänseende. Vad slutligen angår den tredje invändningen, svårigheten att formulera ett grundlagsstadgande, anser jag i likhet med bl. a. regeringsrätten att rättighetsskyddsutredningens förslag står i god överensstämmelse med vad som nu anses utgöra gällande rätt. Av de skäl jag nu har anfört anser jag i likhet med det helt övervägande antalet remissinstanser att lagprövningsrätten bör komma till uttryck i en föreskrift i RF.

Avslutningsvis vill jag erinra om att lagprövning enligt gällande synsätt kan bli aktuell bara om en påstådd normkonflikt uttryckligen återopas 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 alltså inte någon allmän skyldighet för myndigheterna att undersöka om de rättsregler som skall tillämpas till äventyrs står i strid med föreskrifter på högre nivå.

2.4 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 lagrådets yttrande. Enligt 8 kap. 18 § nya RF gäller denna ordning allttjämt. Som en nyhet infördes emellertid genom RF en rätt för riksdagsutskott att inhämta lagrådets yttrande. Enligt 4 kap. 10 § riksdagsordningen (RO, omtryckt 1977:90) kan redan en tredjedel av ledamöterna i ett utskott se till 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 ingå 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 lagförslagens juridiska sida och inte deras allmänna politiska grunder.

Enligt sina direktiv skulle lagrådsutredningen överväga frågorna om ett införande av obligatorisk lagrådsgranskning på vissa lagstiftningsområden, om inriktningen av lagrådets granskningsverksamhet samt om lagrådets sammansättning och arbetsformer.

Lagrådsutredningen har presenterat tre alternativ till hur ett obligatoriskt granskningsområde skall avgränsas. Gemensamt för alternativen är att lagrådet *skall* höras över vissa lagförslag, att avgränsningen av granskningsområdet knyter an till RF:s och TF:s krav på lagform på vissa ämnesområden samt att fyra generella undantag skall göras från kravet på lagrådsgranskning.

När det gäller att närmare ange vilka lagförslag som ett obligatorium skall omfatta skiljer sig emellertid de tre alternativen åt. I det alternativ som lagrådsutredningen för sin del har förordat har en begränsning gjorts till sådan lagstiftning som till sin typ har ansetts mera väsentlig från granskningssynpunkt. Det omfattar bl. a. grundlagsbestämmelser om tryckfriheten, föreskrifter som begränsar de grundläggande fri- och rättigheter som behandlas i 2 kap. RF och civilrättslig lagstiftning. Av offentligrättslig lagstiftning skall härutöver ingå föreskrifter i vissa uppräknade ämnen, bl. a. föreskrifter som gäller brott, tvångsmedel, direkt skatt, domstolar och rättegång samt sekretesslagstiftning.

De fyra generella undantag från den obligatoriska granskningen som lagrådsutredningen har föreslagit avser dels straffbestämmelser i specialstraffrätten med en straffskala som (i det av lagrådet förordade alternativet) inte går över ett års fängelse, dels föreskrifter som inte är av mera ingripande betydelse för enskilda och inte heller är av invecklad beskaffenhet, dels särskilt brådskande lagstiftning, dels föreskrifter av sådant slag att det med hänsyn till lagrådsgranskningens ändamål är uppenbart obehövt att höra lagrådet.

Några bestämmelser av lagrådsgranskningens inriktning har inte föreslagits av lagrådsutredningen.

I fråga om lagrådets sammansättning har lagrådsutredningen föreslagit att antalet avdelningar skall vara högst fyra. Antalet ledamöter på avdelning skall vara tre med möjlighet att ibland ha en fjärde ledamot. Fördelningen mellan justitieråd och regeringsråd skall kunna variera, men minst en ledamot från vardera domstolen skall ingå i en avdelning. Den tredje ledamoten skall kunna vara antingen ett justitieråd eller regeringsråd eller en annan lagfaren person. Lagrådsutredningen har inte föreslagit några bestämmelser i fråga om lagrådets arbetsformer.

Lagrådsutredningens förslag till ändring i RF bör fogas till regeringsprotokollet i detta ärende som *bilaga 3*.

Med lagrådsutredningens förslag som underlag har rättighetsskyddsutredningen utarbetat följande förslag.

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. offentligrättslig lag som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden samt 7. lag om rättegången, lag om offentliga tjänstemäns rättsställning och annan lag som avses i 11 kap. RF. Denna grundlagsregel om remiss till lagrådet är tillämplig, om riksdagen finner lagen vara viktig för enskilda eller från allmän synpunkt. I några undantagsfall behövs inte lagrådets yttrande. Dessa fall är att riksdagen finner att lagrådets

hörande skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller att det skulle fördröja lagstiftningsfrågans 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.

Till skillnad mot lagrådsutredningen förordar rättighetsskyddsutredningen att det införs en uttrycklig grundlagsregel om inriktningen av lagrådets granskning. 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.

Beträffande lagrådets sammansättning och tjänstgöring ansluter sig rättighetsskyddsutredningen till lagrådsutredningen. Inte heller rättighetsskyddsutredningen föreslår några bestämmelser om lagrådets arbetsformer.

Rättighetsskyddsutredningens förslag har i denna del fått ett övervägande positivt mottagande av remissinstanserna. Några instanser förordar emellertid en ordning som ligger närmare det tidigare obligatoriet. Också andra frågor har tagits upp under remissbehandlingen.

När frågan om lagrådets ställning och uppgifter har diskuterats under senare år har enighet rått om att lagrådets verksamhet är värdefull som ett 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. Man har också varit ense om det i och för sig tämligen självklara syftet med en reglering på området. Rättighetsskyddsutredningen har formulerat detta syfte så att det totala värdet av granskningen skall bli så stort som möjligt; lagrådet skall granska alla de lagförslag som behöver dess granskning men inga andra.

Detta syfte stod också i förgrunden när de tidigare reglerna om obligatorisk lagrådsgranskning ersattes med de nuvarande som innebär att regeringen fritt bedömer när en lagrådsgranskning skall äga rum. Det framhölls bl. a. att obligatoriet inte gav utrymme för en mera omfattande granskning inom det dåvarande fakultativa området. Detta betecknades som en stor brist, inte minst med tanke på att en lagrådsgranskning av ett lagförslag inom detta område i åtskilliga fall allmänt sett torde framstå som en angelägnare uppgift än granskningen av vissa förslag inom den dåvarande obligatoriska sektorn (jfr KU 1970:20 s. 3). Som rättighetsskyddsutredningen konstaterar har emellertid de förhoppningar som knöts till 1971 års reform inte infriats. Endast några enstaka lagförslag utanför det tidigare obligatoriet har remitterats till lagrådet under tiden därefter. Enligt min mening är det viktigt att man nu åstadkommer en reglering som på ett effektivare sätt än den nuvarande verkar för att lagrådsgranskning kommer till stånd när det är påkallat.

Några utgångspunkter för den nya regleringen är givna. Som riksdagen vid flera tillfällen har konstaterat (se t. ex. KU 1949:8 s. 8) bör lagrådets granskning inte omfatta lagförslagets allmänna politiska grunder utan uteslutande ägnas deras juridiska sida. Vidare bör det, som rättighetsskyddsutredningen har understrukt, inte 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. En ytterligare utgångspunkt är att lagrådsgranskningen inte bör få ta i anspråk flera ledamöter i de två högsta domstolarna än ungefär det antal som förekommer f. n.

Den fråga som har stått i förgrunden i debatten om lagrådet är om den nuvarande fakultativa granskningen skall ersättas med en granskning som är obligatorisk på vissa områden. Det främsta problemet med en återgång till ett system med obligatorisk granskning av vissa lagförslag är hur man skall avgränsa området för denna granskning. De gjorda utredningarna torde visa att det inte är lämpligt att ange vissa lagar eller typer av lagar som alltid skall falla innanför detta område och andra som alltid skall falla utanför. Vad som är en framkomlig väg och som har föreslagits senast av lagrådsutredningen är att vissa typer av lagar skall omfattas av obligatoriet men att undantag görs t. ex. för förslag av mindre vikt eller förslag vilkas genomförande brådskar. Det ligger i sakens natur att sådana undantag måste ges en tämligen allmän avfattning. Detta har också skett i lagrådsutredningens förslag. Med undantag av detta slag har man emellertid fjärrat sig från ett system med en i egentlig mening obligatorisk lagrådsgranskning. I stället får man ett mellanting mellan ett sådant system och ett system som det nuvarande med en helt fakultativ granskning. Från saklig synpunkt sett ligger därför också lagrådsutredningens obligatoriska system ganska nära rättighetsskyddsutredningens fakultativa reglering.

Visserligen kan det sägas att en regel som föreskriver att granskning skall äga rum ger mera fasthet åt en grundlagsregel om lagrådsgranskningens omfattning än en bör-regel. Enligt min mening föreligger emellertid inte heller i detta avseende någon större skillnad mellan de två förslagen. Förslaget att regeringen alltid skall redovisa skälen till att lagrådet inte har hörts över lagförslag inom någon av de kategorier som anges i grundlagsregeln torde här vara betydelsefullt. Härtill kommer att ett riksdagsutskott eller en utskottsminoritet har möjlighet att remittera förslag till lagrådet.

Som jag redan har framhållit bör det inte komma i fråga att välja en lösning som kan leda till att lagar sätts åt sidan i rättstillämpningen enbart på den grunden att lagrådet inte har hörts vid deras tillkomst. Varken frågan om ett lagförslag hör till den kategori som i princip skall granskas eller frågan om någon undantagsregel är tillämplig bör därför kunna bli föremål för lagprövning. Med denna utgångspunkt är det givet att en fakultativ regel, med andra ord en bestämmelse som innebär att yttrande *bör* inhämtas, är att föredra framför en obligatorisk föreskrift.

Rättighetsskyddsutredningens lösning har också den fördelen framför lagrådsutredningens att den i mindre mån är ägnad att medföra att lagrådsgranskning kommer till stånd i en sådan omfattning att lagrådets kapacitet inte förslår.

Vid avgränsningen av området för lagrådsgranskningen är det naturligtvis en fördel att man använder sig av bestämmelserna i RF om att vissa kategorier av föreskrifter skall ha lagform, t. ex. civilrättsliga föreskrifter (8 kap. 2 §) och betungande offentligrättsliga föreskrifter (8 kap. 3 §). Svårigheten är emellertid att man endast delvis kan bygga på dessa kategorier vid gränsdragningen. Undantar man t. ex. alla föreskrifter enligt 8 kap. 3 § RF från granskningsområdet, blir detta för litet. Låter man alla ingå, blir det för vidsträckt. Varje gräns mellan sådana föreskrifter inom denna kategori som bör falla inom granskningsområdet och sådana som bör falla utanför blir godtycklig. Dessutom uppkommer tillämpningssvårigheter, eftersom det är svårt att för gränsdragningen finna begrepp som har en entydig innebörd. Även här visar det sig att en fakultativ regel har fördelar. Man kan som rättighetsskyddsutredningen har gjort ange ett tämligen vidsträckt område för granskningen och inom detta område göra skillnad mellan lagförslag av större och mindre betydelse. Den konstruktionen ger bättre möjlighet än andra metoder att nå målet att lagrådet skall granska just de lagar som bäst behöver dess granskning och inga andra.

På grund av det anförda förordar jag att rättighetsskyddsutredningens lösning väljs vid utformningen av en grundlagsregel om lagrådsgranskningens omfattning. Regeln bör således ges en fakultativ utformning. Granskningsområdet bör omfatta grundlag om tryckfriheten, lag om begränsningar i rätten att få ta del av allmänna handlingar, annan lag som angår begränsning av någon av de grundläggande fri- och rättigheterna, lag om kommunal beskattning, lag om svenskt medborgarskap och civilrättslig lag, offentligrättslig lag som avses i 8 kap. 3 § RF samt lag som avses i 11 kap. RF, t. ex. lag om rättegången. De nu angivna kategorierna omfattar de lagar som det från rättighetssynpunkt och i övrigt framstår som mest angeläget att få granskade av lagrådet. Eftersom man inte bör utsträcka granskningsområdet så att man riskerar att lagrådets kapacitet inte räcker till, anser jag det inte lämpligt att som har förordats vid remissbehandlingen låta granskningsområdet omfatta ytterligare typer av lagar. När det gäller t. ex. RF och kommunallag (som inte avser kommunal beskattning) måste dessutom beaktas att de till den helt övervägande delen gäller frågor av politisk natur och därför med tanke på den inriktning granskningen skall ha är mindre väl lämpade för lagrådsgranskning.

Som rättighetsskyddsutredningen har föreslagit bör som förutsättning för att lagrådsgranskning skall äga rum vidare gälla att de angivna lagarna är viktiga för enskilda eller från allmän synpunkt.

Också i övrigt kan jag i allt väsentligt godta rättighetsskyddsutredningens

förslag. Undantag från huvudregeln bör alltså gälla i de fall lagrådets hörande skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller det skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men skulle uppkomma. Regeringen bör 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. Slutligen bör det ligga på riksdagen att slutgiltigt avgöra om lagrådets yttrande skall inhämtas över ett lagförslag.

I likhet med rättighetsskyddsutredningen anser jag att lagrådets yttrande bör kunna inhämtas också över författningsförslag utanför det i RF angivna granskningsområdet. Här bör granskningen liksom f. n. vara helt fakultativ.

Rättighetsskyddsutredningen har redogjort för vilka lagar som kommittén har ansett i första hand skall komma i fråga för granskning av lagrådet (betänkandet s. 142 ff). Därvid har kommittén bl. a. utförligt behandlat spörsmålet i vilka fall skattelag bör granskas. Jag kan i allt väsentligt instämma i vad kommittén har anfört i denna del.

Den andra huvudfrågan beträffande lagrådsgranskningen är frågan om införandet av regler som anger granskningens inriktning. Rättighetsskyddsutredningen, men inte lagrådsutredningen, har föreslagit sådana regler.

Som jag redan har nämnt innebär rättighetsskyddsutredningens förslag att lagrådet skall undersöka hur ett remitterat förslag förhåller sig till grundlagarna och till rättsordningen i övrigt samt hur förslagets 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 i tillämpningen. Förslaget bygger på uttalanden som gjordes av dåvarande departementschefen i förarbetena till 1971 års reform (prop. 1970:24 s. 35) och i sak överensstämmande uttalanden av lagrådsutredningen i dess betänkande (SOU 1978:34 s. 278 ff).

För min del vill jag ansluta mig till rättighetsskyddsutredningens överväganden i denna del. De utgår från den enighet som råder om att lagrådets granskning bör begränsas till lagförslagens juridiska sida och att prövningen av deras allmänna politiska grunder ankommer uteslutande på riksdagen och regeringen. Jag vill särskilt understryka vikten av att lagrådet iakttar den största återhållsamhet när det gäller sakfrågor av politisk natur. Det är inte förenligt med lagrådets ställning i vårt konstitutionella system att det redovisar andra synpunkter än sådana som är av juridisk-teknisk art. Rättighetsskyddsutredningen har föreslagit en regel som anger vilken inriktning som lagrådsgranskningen sålunda bör ha. Frågan är om RF bör innehålla en sådan regel.

I likhet med rättighetsskyddsutredningen anser jag att det är betydelsefullt att grundlagen så långt möjligt gör klart i vilka hänseenden lagrådet skall yttra sig, inte minst med tanke på lagrådets ställning som en från regeringen och riksdagen fristående, juridisk-teknisk granskningsinstans. En regel av denna

innehörd motverkar att lagrådet uppfattas som ett politiskt organ. För att lagrådet skall kunna fylla sin uppgift måste förtroendet för dess neutralitet i politiska frågor vara orubbat. Jag förordar därför att lagrådsgranskningens inriktning anges genom en föreskrift i RF. Föreskriften bör utformas i enlighet med vad rättighetsskyddsutredningen har förordat.

Givetvis bör det vara möjligt att begränsa en remiss till lagrådet till något eller några av de hänscenden som anges i grundlagsregeln. Detta gäller i första hand om remissen avser ett lagförslag som faller utanför det i RF angivna granskningsområdet. Men även inom detta område bör lagrådet kunna höras i några särskilda hänscenden, t. ex. om lagrådets arbetsbörda är sådan att hela förslaget inte kan granskas men förslaget innehåller föreskrifter vilkas förenlighet med grundlag kan sättas i fråga. Ett annat exempel på fall där en begränsning bör kunna göras är det fallet att regeringen önskar lagrådets yttrande huruvida ett lagförslag är sådant att det föreslagna särskilda lagstiftningsförfarandet för rättighetsbegränsande lagstiftning är tillämpligt. En begränsning av en lagrådsremiss bör vidare kunna ske genom att i remissen anges delar av lagförslaget som lagrådet företrädesvis bör granska, t. ex. därför att en lagrådsgranskning av just dessa delar av förslaget framstår som särskilt angelägen, medan övriga delar har mindre betydelse för enskilda eller från allmän synpunkt.

Också i annat fall än då det uttryckligen har angivits i remissen kan en begränsning av lagrådets granskning vara påkallad. Det framstår sålunda som naturligt att lagrådet i viss mån anpassar granskningen av ett förslag med hänsyn till den tid som står till förfogande innan förslaget skall läggas fram för riksdagen.

När det gäller lagrådets sammansättning och arbetsformer förordar jag att rättighetsskyddsutredningens förslag godtas. Detta innebär att lagrådet vanligen bör arbeta på tre avdelningar men att fyra avdelningar bör kunna finnas tidvis. Antalet ledamöter i en lagrådsavdelning bör normalt vara tre i stället för som nu fyra. En fjärde ledamot bör emellertid kunna förordnas undantagsvis. I första hand bör ledamöterna i lagrådets avdelningar vara justitieråd och regeringsråd men liksom hittills bör det vara möjligt att anlita också andra lämpliga personer, förträdesvis pensionerade justitieråd och regeringsråd. Denna möjlighet bör dock utnyttjas främst när lagrådet skall arbeta på fyra avdelningar eller när fyra ledamöter behövs på någon avdelning. Minst en ledamot skall vara justitieråd och en regeringsråd. Den tredje ledamoten bör vara antingen ett justitieråd eller regeringsråd eller, undantagsvis, en annan lämplig person. Sammansättningen bör bestämmas med hänsyn bl. a. till karaktären av de förslag som skall granskas.

2.5 Förfarandet vid grundlagsstiftning m. m.

I 1 kap. 3 § RF anges att regeringsformen, successionsordningen och tryckfrihetsförordningen är rikets grundlagar. 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 samplats. 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 grundlagsstiftningsförfarandet (KU 1975/76:56). Riksdagen avslog 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 avslog 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. Grundlagberedningen lade i sitt betänkande (SOU 1972:16) med förslag till följdlagstiftning fram ett utkast till sådana lagbestämmelser, vilka hade samordnats med regleringen i vallagen (1972:620, ändrad senast 1978:907). Utkastet har inte lagts till grund för något förslag till riksdagen.

Rättighetsskyddsutredningen föreslår 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. Kommittén föreslår vidare 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.

Rättighetsskyddsutredningens förslag har nästan genomgående mottagits positivt av remissinstanserna.

För min del är jag ense med kommittén om att den betänketid som redan de nuvarande reglerna om grundlagsstiftningsförfarandet innebär bör förlängas genom att en särskild tidsfrist införs. Bl. a. är det angeläget att grundlagsförslag med stor principiell och praktisk räckvidd inte behandlas i riksdagen mot slutet av riksmötet närmast före valet, något som under senare decennier snarare har varit regel än undantag. Som kommittén har föreslagit bören bestämmelse om tidsfrist utformas så att den innebär att en viss minsta tid skall förflyta mellan grundlagsstiftningsärendets väckande och valet. Härigenom får man störst säkerhet för en grundlig behandling i riksdagen och för att utrymme ges för en omfattande allmän debatt. Förslaget att tidsfristen skall vara tio månader bör godtas.

Det måste förutsättas att det ibland kan vara angeläget att få ett grundlagsförslag antaget kort efter ett förestående riksdagsval, fastän ärendet kan väckas först när mindre än tio månader återstår till valet. En möjlighet till undantag från tidsfristen bör därför finnas. Undantagsregeln bör dock utformas så att man inte träder intresset av en omsorgsfull utskottsbehandling för när. Det bör ligga i konstitutionsutskottets hand att pröva frågor om undantag från tiomånadersregeln. Som kommittén föreslår bör en förutsättning vara att en majoritet om fem sjättedelar av utskottets ledamöter förenar sig om ett beslut om undantag.

Med hänvisning till det anförda förordar jag att rättighetsskyddsutredningens förslag om en särskild tidsfrist vid grundlagsstiftning genomförs.

Jag övergår nu till frågan om folkomröstning angående vilande grundlagsförslag.

Det svenska statsskicket kan som kommittén framhåller karakteriseras som en representativ, parlamentarisk demokrati. Detta innebär bl. a. att den politiska verksamheten främst försiggår genom partier. De enskilda medborgarnas grundläggande konstitutionella uppgift är att vid regelbundet återkommande allmänna val utse de partipolitiskt engagerade personer som skall företräda dem i de olika beslutande församlingarna: riksdagen, kommunfullmäktige och landsting. Det är tydligt att ett styrelseskick som är uppbyggt på detta sätt skulle kunna utsättas för allvarliga störningar om folkomröstningar kom att utgöra ett mera normalt återkommande inslag i det politiska beslutsfattandet. I svensk rätt förekommer f. n. inte heller någon annan form av folkomröstning än den rådgivande (jfr 8 kap. 4 § RF). För att en folkomröstning skall komma till stånd krävs att riksdagen genom vanligt

majoritetsbeslut stiftar en lag i frågan.

Vad som har sagts nu utesluter emellertid inte att ett folkomröstningsinstitut särskilt avsett för grundlagsfrågor kan vara av värde. Det har också vid skilda tillfällen föreslagits att en möjlighet till beslutande folkomröstning skulle öppnas såvitt gäller stiftande av grundlag. Enligt RF:s inledande stadgande utgår all offentlig makt i Sverige från folket. Vissa principiella skäl talar därför 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. De principiella skälen för folkomröstning som ett led i grundlagsstiftningsförfarandet har ytterligare ökat i styrka i och med att det i RF ha förts in ett omfattande regelsystem med uppgift att skydda de medborgerliga fri- och rättigheterna mot angrepp från det allmännas sida.

Kommittén har erinrat om att två av de tyngsta skälen mot att använda sig av folkomröstningar – svårigheterna att formulera frågorna och svårigheterna att tolka omröstningsresultaten – kommer att sakna 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.

I likhet med kommittén förordar jag mot bakgrund av det anförda att vårt nuvarande grundlagsstiftningsförfarande kompletteras med ett folkomröstningsinstitut som innebär att beslutande folkomröstning i en grundlagsfråga kan förrättas efter det första men före det andra av de två riksdagsbesluten. Om ett sådant institut skall kunna fylla sin funktion kan man tydligen inte, som i fråga om den vanliga rådgivande folkomröstningen, överlämna åt riksdagsmajoriteten att avgöra om det skall komma till användning eller inte. Man får i stället antingen låta folkomröstning utgöra ett obligatoriskt inslag i grundlagsstiftningsproceduren eller ge en riksdagsminoritet av viss storlek rätt att få till stånd en folkomröstning.

Av dessa alternativ kan det första från rent principiella utgångspunkter te sig mest tilltalande. Man måste emellertid beakta att även grundlagsändringar inte sällan kan vara av ganska detaljbetonad, teknisk karaktär och utan större betydelse för folkstyrelsen som sådan. Grundsatsen att folket bör ha möjlighet att delta i beslut som är av grundläggande betydelse för det demokratiska styrelseskicket eller för medborgarnas fri- och rättigheter kräver således inte att folkomröstning äger rum i samband med varje grundlagsändring. Man kan tvärtom befara att institutet skulle förlora i värde om det kom till användning alltför ofta.

Slutsatsen av det sagda blir att folkomröstning av det slag som det här är fråga om bör komma till stånd först efter särskilt beslut men att ett sådant beslut skall kunna fattas redan av en minoritet av riksdagens ledamöter. Ett beslut om folkomröstning bör emellertid å andra sidan fordra anslutning av en så stor andel av riksdagen att man inte behöver befara att omröstnings-

möjligheten kommer att missbrukas. Det antal som genomgående har föreslagits i sammanhanget – en tredjedel av riksdagens ledamöter – anser jag innebära en lämplig avvägning i frågan. Som ytterligare en garanti mot illojal användning av folkomröstningsinstitutet bör, efter mönster av vad som gäller i fråga om misstroendeförklaring, föreskrivas att yrkande om folkomröstning får tas upp till prövning bara om minst en tiondel av riksdagens ledamöter står bakom det. Vidare bör gälla att ett sådant yrkande skall få framställas endast under en ganska kort tidsperiod efter beslutet att anta ett grundlagsförslag som vilande.

I fråga om tidpunkten för folkomröstning i en grundlagsstiftningsfråga förordar jag i likhet med kommittén att en sådan folkomröstning i grundlagsstiftningsfråga skall anordnas samtidigt med det riksdagsval som enligt gällande ordning skall föregå det andra riksdagsbeslutet.

Den fråga som skall ställas till folket är om ett visst vilande grundlagsförslag skall godtas eller förkastas. Svaret skall alltså vara ja eller nej. Med hänsyn till att folkomröstningsinstitutets syfte inte är att försvåra önskvärda moderniseringar av grundlagarna bör för att grundlagsändring skall kunna komma till stånd inte krävas aktivt stöd av huvuddelen av de röstande. Institutets syfte uppnås redan genom en reglering som i stället innebär att ett förslag är förkastat om mer än hälften av de röstande har röstat mot det och nej-rösterna också motsvarar mer än hälften av de godkända röster som har avgivits i det samtidigt förrättade riksdagsvalet. Också på denna punkt ansluter jag mig till de förslag i frågan som har framförts av rättighetsskyddsutredningen och tidigare.

Möjlighet till beslutande folkomröstning bör föreligga också i fråga om beslut som till följd av särskilda regler i RF fattas i grundlagsstiftningsform. Undantag bör emellertid göras för RO. Bestämmelserna i RO gäller uteslutande riksdagens arbetsformer och inre organisation och de har därför inte samma grundläggande betydelse för folkstyrelsen som reglerna i grundlagarna. Det bör därför även i fortsättningen ankomma på riksdagen ensam att besluta i de frågor som regleras i RO.

För de rådgivande folkomröstningarnas del gäller att besluten om de frågor som skall ställas till medborgarna och om tidpunkten för omröstning skall ha formen av lag. Skälet härtill är att dessa beslut ofta innefattar besvärliga ställningstaganden av stor politisk betydelse. Som har framgått föreligger inte några sådana svårigheter såvitt gäller folkomröstningar i grundlagsstiftningsfrågor. Både frågesättningen och tidpunkten är här på förhand givna. Det finns därför inte någon anledning vare sig att ge beslutet om en sådan folkomröstning lagform eller att bereda frågan i utskott. Beslutsförfarandet bör i stället utformas efter mönster av vad som gäller för beslut om misstroendeförklaring mot statsråd. Den enda punkt i sammanhanget som skulle kunna ge upphov till svårigheter gäller vad som skall anses vara ett vilande grundlagsförslag i motsats till två eller flera. Av RO (2 kap. 9 §) följer att denna fråga i första hand skall avgöras av talmannen i samband med

kammarbehandlingen. Om kammaren inte skulle dela talmannens mening får frågan på vanligt sätt avgöras av konstitutionsutskottet.

I detta sammanhang vill jag också ta upp frågan om en särskild lag om förfarandet vid folkomröstning.

Som jag redan har nämnt skall föreskrifter om rådgivande folkomröstning i hela riket meddelas genom lag, såväl vad gäller den fråga som skall ställas till medborgarna som beträffande t. ex. rätten att delta i omröstningen, förfarandet vid röstningen och sammanräkningen av röster.

Vid de tillfällen när rådgivande folkomröstning har förekommit i vårt land (åren 1922, 1955 och 1957) har hela förfarandet reglerats genom särskilda lagar. Några generella föreskrifter om vad som skall iakttas vid folkomröstning har hittills inte funnits i lagstiftningen. RF gör i och för sig inte heller en sådan reglering nödvändig.

Om man, som jag har förordat i det föregående, gör det möjligt för en minoritet inom riksdagen att få till stånd en folkomröstning, kan man emellertid knappast undvara 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 är förenade med nackdelar av i första hand principiell natur. Det får vidare också i fråga om rådgivande folkomröstningar anses från principiell synpunkt tillfredsställande att de grunder som skall gälla vid en landsomfattande folkomröstning permanent finns angivna i lag. Också från praktisk synpunkt kan en sådan lagstiftning ha fördelar. Jag förordar därför att generella lagbestämmelser nu meddelas om förfarandet vid folkomröstning. Det torde av systematiska skäl vara en fördel att bestämmelserna hålls skilda från reglerna om val. Jag föreslår att de får bilda en fristående lag om förfarandet vid folkomröstning. Det synes naturligt att lagen utformas så att reglerna om folkomröstning överensstämmer så nära som möjligt med vad som gäller för val till riksdagen.

2.6 Förstärkningar av särskilda fri- och rättigheter

Jag har i det föregående (avsnitt 2.1) nämnt att rättighetsskyddsutredningen föreslår att skyddet för vissa särskilda rättigheter skall byggas ut. Jag har där också framhållit att kommittéförslaget i dessa delar är väl ägnat att läggas till grund för lagstiftning. 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 föreslår nu ett förbud också på skatte- och avgiftsområdet. Enligt förslaget får skatt eller 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.

Huvudskälet mot retroaktiv lagstiftning på skatte- och avgiftsområdet är att en sådan lagstiftning bryter mot grundsatsen att man i förväg skall kunna bedöma de rättsliga konsekvenserna av sitt handlande. Som kommittén framhåller innebär retroaktivitet på detta område att en skattskyldig som handlar med utgångspunkt i gällande rätt riskerar att hans handling kommer att bedömas efter regler som har tillkommit i efterhand, när han inte kan göra gjort ogjort. Om retroaktiviteten innebär en skärpning av skattereglerna, kan han t. ex. i efterhand bli vägrad avdrag för kostnader som var avdragsgilla när de betalades. Ett annat exempel är att en gåva blir högre beskattad än givaren och mottagaren har räknat med.

Det är som kommittén framhåller ett rättssäkerhetsintresse av vikt att skattelagar inte utan starka skäl ges tillbakaverkande kraft. I en tid då en stor och växande andel av medborgarnas inkomster tas ut i skatt för gemensamma ändamål skärps kraven på att skatteuttagets fördelning på olika grupper uppfattas som rättvis. Självklart nödvändiggör detta bl. a. effektiva ingripanden mot skattefusk och skatteflykt och en successiv översyn av skattesystemet. Men samtidigt måste krävas att ändringarna sker på ett för de enskilda medborgarna godtagbart sätt.

Det är alltså tydligt att starka skäl talar för någon form av förbud mot skattelagstiftning som har retroaktiva effekter. Frågan är emellertid om det är möjligt att på ett tillfredsställande sätt i lagtext ange vad som skall förstås med retroaktiv lagstiftning på förevarande område. Kommittén har föreslagit en regel enligt vilken det avgörande är om den omständighet som utlöser skattskyldigheten inträffar före eller efter lagens ikraftträdande. Enligt min mening får denna avgränsningsmetod godtas. Den torde som har framhållits

vid remissbehandlingen ge skydd i det stora flertalet fall. Det är f. ö. klart att en sådan regel bör påverka statsmakternas ställningstaganden också utanför det egentliga tillämpningsområdet.

Rättighetsskyddsutredningen behandlar utförligt frågan när skattskyldigheten skall anses inträda vid olika skatteformer. Kommittén tar också upp andra närbesläktade tillämpningsfrågor. För min del vill jag i allt väsentligt hänvisa till vad kommittén anför i dessa delar (betänkandet s. 157–161).

En särskild fråga är om ett förbud mot retroaktiv lagstiftning kan göras undantagslöst. Som kommittén har framhållit har regeringen och riksdagen i flera lagstiftningsärenden under senare år ansett en viss retroaktiv tillämpning av nya skatteregler nödvändig. Det har i dessa ärenden regelmässigt varit fråga om att sätta stopp för förfaranden som regeringen och riksdagen har ansett innebära kringgående av gällande skattelag. För att få ett snabbt slut på dessa förfaranden och för att inte de gamla reglerna i slutskedet av sin giltighetstid skulle kunna utnyttjas i stegrad omfattning har en viss retroaktiv tillämpning beslutats. Jag delar kommitténs uppfattning att ett undantag från retroaktivitetsförbudet är motiverat för nu berörda fall.

Som kommittén har förordat bör undantaget begränsas till fall där de skattskyldiga i förväg har fått ett auktoritativt besked om att en kommande skatteregel avses få retroaktiv tillämpning. Vidare bör som förutsättning gälla att riksdagen finner att sådan tillämpning är påkallad av särskilda skäl. Även i denna del får jag beträffande tillämpningsfrågor hänvisa till vad kommittén anför (betänkandet s. 161–163).

Det torde som kommittén framhåller allmänt anses att retroaktiv beskattning är ett tillåtligt medel när samhället befinner sig i en allvarlig krissituation. Även kommitténs andra undantag, som gäller vid krig, krigsfara eller svår ekonomisk kris, bör alltså godtas.

Enligt kommittéförslaget avser förbudet mot retroaktiv skattelag bara sådana ändringar som är till de skattskyldigas nackdel. Inte heller i den delen finns anledning till erinran.

Förslaget omfattar förutom skatter även avgifter. De skäl som har anförts för ett förbud på skatteområdet talar i princip för ett förbud också när det gäller offentligrättsliga avgifter, t. ex. arbetsgivaravgifter. Emellertid kan det ifrågasättas om en förbudsregel formellt bör omfatta, förutom avgifter till staten, även kommunala avgifter. Som kommunförbundet har framhållit gäller enligt rättspraxis förbud mot retroaktivt verkande beslut som innebär pålagor för kommunmedlemmarna. Dock har viss retroaktivitet godtagits såvitt gäller kommunala avgifter (RÅ 1956 I 166, RÅ 1961 I 90 och RÅ 1974 A 2081). Enligt förbundet är det angeläget att rådande praxis kan bibehållas för kommunernas del. Enligt min mening talar starka skäl för att principen om förbud mot retroaktivitet gäller även beträffande kommunala avgifter. Men också de undantag från denna princip som i rättspraxis har godkänts av regeringsrätten bör gälla. Med dessa utgångspunkter måste en begränsning göras i den av kommittén föreslagna regeln. Lämpligast torde vara att de

kommunala avgifterna lämnas helt utanför regleringen. Därigenom bibehålls gällande rättsläge.

På grund av det anförda förordar jag att det av kommittén föreslagna förbudet mot retroaktivitet i fråga om skatter och statliga avgifter införs i 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 formulerad så att det skall bli fullt klart att den vilkens egendom tas i anspråk skall få ersättning för sin förlust. Förslaget innebär enligt motiven att RF ges en innebörd som i fråga om ersättningens kvalitet mera bestämt än nu knyter an till vad som är föreskrivet i vanlig lag.

I fråga om rätten till ersättning vid expropriation e. d. anses nuvarande ersättningskrav i 2 kap. 18 § RF ha en materiell innebörd; enbart symbolisk ersättning är inte tillräcklig. Det är däremot oklart angivet vilken ersättningsstandard som grundlagsregeln kräver. I likhet med rättighetsskyddsutredningen anser jag 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. Enligt min mening är kommitténs förslag till ändring i bestämmelsen lämpligt utformad.

Som kommittén anför skall detta grundlagsstadgande ses som en bekräftelse av den ersättningsnivå som nuvarande regler om ersättning vid expropriativa ingrepp har lett till. Stadgandet hindrar inte sådana föreskrifter som t. ex. 4 kap. 3 § expropriationslagen (1972:19). Denna bestämmelse innebär att ersättning för värdestegring efter viss i lagen angiven tidpunkt utgår endast på vissa grunder. Grundlagsregeln hindrar inte heller att ersättningen begränsas till det värde som grundas på tillåten användning av den egendom det gäller. Den innebär därvid ingen bindning såvitt avser placeringen av bevisbördan i fråga om orsaken till en stegring av egendomens värde. Över huvud taget hindrar regeln inte prisreglering. Därvid är det givetvis det prisreglerade värdet och inte ett ev. svartabörsvärde som skall ligga till grund för bestämmandet av ersättningen enligt 2 kap. 18 § RF. Om ett expropriativt ingrepp medför reella fördelar just för den drabbade och om ingen förmögenhetsminskning uppkommer, kräver regeln inte att någon kontant ersättning utgår.

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.

När det gäller en förstärkning av skyddet för svenskt medborgarskap är det som rättighetsskyddsutredningen framhåller angeläget att skyddet mot förlust av medborgarskapet i RF så långt det är möjligt kommer att gälla även sådana medborgare som utan eget initiativ eller egen önskan innehar medborgarskap också i annan stat. De kategorier av personer som därvid främst står i blickpunkten är personer som har kommit till Sverige som flyktingar eller av annan orsak och som därefter har blivit svenska medborgare utan att befrias från sitt tidigare medborgarskap i annan stat. Man kan inte utesluta möjligheten att vårt land i ett skärpt utrikespolitiskt läge kan utsättas för påtryckningar i syfte att tvinga fram sådana lagändringar att de berörda personerna berövas sitt svenska medborgarskap. Också i fråga om ett par andra kategorier med dubbelt medborgarskap – bl. a. svenska kvinnor, som är eller har varit gifta med medborgare i sådana stater där hustrun automatiskt får mannens medborgarskap – framstår det som angeläget med ett starkare skydd för det svenska medborgarskapet än den nuvarande grundlagsregeln ger (jfr betänkandet s. 171 f).

Som rättighetsskyddsutredningen föreslår bör därför grundlagsskyddet i princip utvidgas så att ingen medborgare som är eller har varit bosatt här i riket skall få berövas sitt svenska medborgarskap i annat fall än då han samtidigt, efter uttryckligt samtycke eller genom att inträda i allmän tjänst, blir medborgare i annan stat. Som kommittén framhåller bör emellertid därvid vissa begränsningar göras, dels med hänsyn till gällande bestämmelser om förlust av svenskt medborgarskap (jfr betänkandet s. 170 f) och dels med hänsyn till den ändring i lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap som riksdagen har beslutat (prop. 1978/79:72, AU 1978/79:26, rskr 1978/79:201). Från huvudregeln bör alltså göras två undantag. För det första bör barn under 18 år i vissa fall kunna följa föräldrarna eller en av dem i medborgarskaphänseende (jfr 7 § 3 och 4 samt 8 § andra stycket lagen om svenskt medborgarskap). För det andra bör det vara möjligt att avveckla dubbelt medborgarskap i de fall där barn vid födseln har förvärvat både svenskt och annan stats medborgarskap och de är varaktigt bosatta i den andra staten när de uppnår vuxen ålder (jfr den nye 7 a § i lagen om svenskt medborgarskap). En förutsättning för att det senare undantaget skall vara tillämpligt bör vara att Sverige har träffat överenskommelse med annan stat om sådan avveckling

av dubbelt medborgarskap. Som framhålls i prop. 1978/79:72 måste ett avtal av detta slag anses vara en sådan överenskommelse som för att bli gällande kräver riksdagens godkännande enligt 10 kap. 2 § RF.

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 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.

Som rättighetsskyddsutredningen framhåller kan det f. n. anses i viss mån osäkert om nuvarande bestämmelser i 2 kap. 9 § RF ger rätt för den enskilde att ta initiativet till en prövning av ett frihetsberövande, om inget behörigt organ har fått sig uppgiften anförtrodd. Skulle det finnas en sådan rätt, är det vidare oklart till vilket organ han i så fall skall vända sig. Kommittéförslaget skapar klarhet i båda nu angivna frågor. Enligt min mening kan det vara av värde att bestämmelsen i 2 kap. 9 § RF kompletteras på det sätt som kommittén har föreslagit. Det bör sålunda föreskrivas att prövningen, om den inte har uppdragits åt annan myndighet, skall ankomma på allmän domstol.

Eftersom den nya regeln knappast kan få annat än en begränsad praktisk betydelse, anser jag det inte påkallat att närmare reglera förfarandet vid prövningen. I brist på bestämmelser härom torde den enskilde kunna vända sig till den tingsrätt inom vars domkrets han hålls omhändertagen. Domstolen kan i så fall analogivis tillämpa de bestämmelser som gäller likartade prövningsförfaranden, t. ex. bestämmelserna i rättegångsbalken om häktning och anhållande (jfr 19 § lagen /1946:804/ om införande av nya rättegångsbalken, 19 § ändrad senast 1972:431).

3 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom justitiedepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i regeringsformen,
2. lag om ändring i riksdagsordningen,
3. lag om lagrådet,
4. folkomröstningslag.

4 Specialmotivering

4.1 Förslaget till lag om ändring i regeringsformen

2 kap. 7 §

I fråga om de överväganden som ligger till grund för de föreslagna ändringarna i denna paragraf får jag hänvisa till den allmänna motiveringen (avsnitt 2.6).

Ändringarna överensstämmer i allt väsentligt med ändringarna enligt rättighetsskyddsutredningens förslag. Två mindre jämkningar har dock gjorts i förhållande till kommittéförslaget. Sålunda har avfattningen av andra stycket första meningen ändrats genom att orden "sitt uttryckliga samtycke" bytts ut mot "uttryckligt samtycke". Därigenom har avfattningen anpassats till gällande regel i 7 § 1 lagen om svenskt medborgarskap. Departementsförslagets lydelse hindrar självfallet inte att det i vanlig lag föreskrivs att samtycket skall lämnas av den underårige själv. Vidare har kommittéförslagets andra undantag från grundregeln om skydd för medborgarskapet fått en något mindre detaljerad utformning (jfr den nya 7 a § i lagen om svenskt medborgarskap).

2 kap. 9 §

Det nya tredje stycket har kommenterats i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.6). I sak överensstämmer föreskriften helt med kommittéförslagets motsvarande bestämmelser.

2 kap. 10 §

I fråga om de överväganden som ligger till grund för det nya andra stycket får jag hänvisa till den allmänna motiveringen (avsnitt 2.6). I sak har den ändringen gjorts i jämförelse med kommittéförslaget att retroaktivitetsförbudet i fråga om avgifter begränsas till avgifter till staten. Redaktionellt har en viss omarbetning gjorts.

Enligt undantagsregeln i andra meningen är retroaktivitet under angivna förutsättningar tillåten om regeringen eller riksdagsutskott när den omständighet som utlöste skattskyldigheten inträffade hade lämnat förslag härom till riksdagen. Med förslag jämställs skrivelse från regeringen om att sådant förslag är att vänta. Den avgörande tidpunkten är den dag då proposition, utskottsbetänkande respektive skrivelse med meddelande blir allmän handling hos riksdagen. Enligt nuvarande regler härom blir avgörande tidpunkt för en proposition och ett meddelande från regeringen den dag då propositionen eller skrivelsen kommer in till kammarskansliet. För ett utskottsbetänkande blir den avgörande dagen i regel när betänkandet första gången anmäls i kammaren. Retroaktivitet är i förvarningsfallen tillåten från och med dagen

efter den dag då förvarningen gavs.

Med förslag som har lagts fram av riksdagsutskottet förstås enbart utskottsmajoritetens förslag, således inte – som har förordats i ett remissyttrande – förslag som har framförts reservationsvis i utskottet.

För att en skatteregel skall få tillämpas retroaktivt från dagen då propositionen i ärendet kom in till kammarkansliet krävs inte att det råder fullständig överensstämmelse mellan förslaget till föreskrift i propositionen och den sedermera antagna lagen. Vid riksdagsbehandlingen kan alltså vissa jämkningar göras utan att man går miste om möjligheten till retroaktiv tillämpning.

Vad gäller det fallet att regeringen meddelar riksdagen att den avser att föreslå en retroaktiv skatteregel är det tydligt, att meddelandet inte kan innehålla någon detaljerad beskrivning av kommande förslag. Det väsentliga är att det genom meddelandet görs klart vilken typ av transaktion, intäkt, avdrag etc. som förslaget avses ingripa mot samt från vilken tidpunkt retroaktiviteten skall gälla. Däremot kan inte generellt krävas att det sätt, på vilket ingripandet skall ske, preciseras.

2 kap. 12 §

De grundläggande bestämmelserna om det särskilda förfarandet som under vissa förutsättningar skall tillämpas vid behandlingen av förslag till rättighetsbegränsande lagstiftning har tagits in i tre nya stycken, tredje–femte styckena, i förevarande paragraf. I tredje stycket anges bl. a. huvudregeln angående tillämpningsområdet för förfarandet. I fjärde stycket ges undantagen från tillämpningsområdet och i femte stycket en föreskrift angående vilket organ inom riksdagen som avgör om förfarandet är tillämpligt. Övriga bestämmelser om förfarandet återfinns i 2 kap. 20 § tredje stycket och 13 kap. 7 §.

I fråga om de överväganden som ligger till grund för de nya bestämmelserna får jag hänvisa till den allmänna motiveringen (avsnitt 2.1 och 2.2).

I sak överensstämmer departementsförslaget med kommittéförslaget. På grundval bl. a. av påpekanden under remissbehandlingen har emellertid vissa redaktionella ändringar gjorts. Tredje stycket har sålunda ändrats så att det klart framgår att förfarandet är tillämpligt inte bara på lagförslag som begränsar en rättighet utan också på sådana ändringar i en rättighetsbegränsande lagstiftning som är neutrala från rättighetssynpunkt eller som syftar till att upphäva en rättighetsbegränsning. I fjärde stycket har bl. a. hänvisningen till TF fått jämkad avfattning. Föreskriften om konstitutionsutskottets särskilda befattning med förfarandet har tagits in i femte stycket och avfattats så att det klart framgår att utskottet prövar också frågan om någon av undantagsreglerna i fjärde stycket är tillämplig på ett lagförslag.

I betänkandet redovisas utförligt vilka lagbestämmelser som enligt kommitténs uppfattning kommer att omfattas av det särskilda förfarandet

(s. 84–94 och 178–209). Enligt min mening bör de allmänna grundsatser som kommittén här har tillämpat godtas. Jag får således hänvisa till betänkandet i dessa delar. Med anledning av vad som har anförts i ett remissyttrande bör det framhållas att det särskilda förfarandet inte skall tillämpas på sådan lag som vissa bestämmelser i TF (t. ex. 4 kap. 4 §, 5 kap. 1 och 2 §§ samt 7 kap. 3 § första stycket 3) hänvisar till.

Kommittén berör också frågan huruvida det särskilda förfarandet är tillämpligt när ett förslag till rättighetsbegränsande lag utgör en följdändring till en grundlagsändring eller till ett godkännande av tillträdet till en konvention. I ett särskilt avsnitt diskuterar kommittén hur man skall förfara om mer än ett särskilt lagstiftningsförfarande är tillämpligt på ett lagförslag som angår rättighetsbegränsning. Även i dessa delar får jag hänvisa till betänkandet (s. 76 ff).

Med anledning av uttalanden under remissbehandlingen bör det framhållas att det enligt paragrafen givetvis är möjligt att ändra ett förslag inom ett ärendes ram också innan förslaget har vilat den utsatta tiden.

Det har inte ansetts behövt med en särskild regel om prövningen av frågan huruvida en ändring i ett vilande förslag ligger inom eller utanför det ursprungliga ärendets ram. Nuvarande bestämmelser, i första hand 2 kap. 9 § RO, får anses vara tillfyllest. Någon risk för att frågan om vad som ligger inom ett lagstiftningsärendes ram skall medföra några problem vid lagprövningen synes inte föreligga. Det är givet att det är riksdagen som i praktiken avgör denna fråga.

2 kap. 18 §

I fråga om ändringen i denna paragraf får jag hänvisa till den allmänna motiveringen (avsnitt 2.6).

2 kap. 20 §

I första stycket har punkt 3 och i andra stycket punkt 5 ändrats så att punkterna hänvisar till det nya tredje stycket i 2 kap. 9 §. Härigenom klargörs att även utlänning blir tillförsäkrad rätt att få ett frihetsberövande prövat av allmän domstol, även om prövningen inte har uppdragits åt domstol eller annan behörig myndighet.

I enlighet med vad jag har förordat i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.2) har till denna paragraf fogats ett nytt tredje stycke som anger att det särskilda förfarandet för rättighetsbegränsande lagstiftning är tillämpligt på föreskrifter som avses i paragrafens andra stycke. Angående exempel på föreskrifter på vilka förfarandet blir tillämpligt på grund av tredje stycket får jag hänvisa till vad kommittén har anfört (betänkandet s. 210 f).

8 kap. 1 §

Ändringen här är föranledd av de nya reglerna i 2 kap. 12 §.

8 kap. 4 §

Denna paragraf ställer f. n. för de rådgivande folkomröstningarnas del upp ett lagkrav såväl beträffande utformningen av den fråga som skall ställas till medborgarna och tidpunkten för en viss folkomröstning som beträffande förfaranderegler av mera generell natur. Det föreslagna tillägget till paragrafen innebär att kravet på lagform för de regler som gäller själva omröstningsförfarandet kommer att omfatta också bestämmelser om folkomröstning i grundlagsfrågor. Som närmare har utvecklats i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.5) skall däremot ett beslut att sådan folkomröstning skall äga rum inte fattas i form av lag.

Med uttrycket "föreskrifter om förfarandet vid folkomröstning" avses här regler om alla de åtgärder som gäller genomförandet av en folkomröstning. Hit hör således såväl bestämmelser om förberedelserna inför en omröstning som föreskrifter om röstningsproceduren, sammanräkningsförfarandet och besvärsförfarandet.

Uttrycket "grundlagsfråga" syftar såväl på frågor om stiftande, ändring eller upphävande av grundlag som på frågor där beslut enligt särskilda regler i regeringsformen skall fattas i grundlagsstiftningsform.

Som framgår av vad jag har anfört i det föregående förordar jag att en särskild folkomröstningslag införs.

8 kap. 7 §

År 1978 beslutade riksdagen en ny ransoneringslag (SFS 1978:268). I samband med lagens tillkomst uppkom frågan om hur ordet "näringsverksamhet" i punkt 3 i första stycket i förevarande paragraf skall tolkas. Vad frågan ytterst gällde var om riksdagen kan bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om ransonering, vilka inte riktar sig till näringsidkare och inte avser mellanhavanden mellan näringsidkare och konsumenter utan tar sikte enbart på enskilda. Lagrådet fann för sin del att ett sådant bemyndigande kunde godtas men ansåg det angeläget att avfattningen av punkt 3 bringades till bättre överensstämmelse med en sådan tillämpning av delegationsbestämmelsen (prop. 1977/78:75 s. 145). I propositionen anfördes med anledning härav att vad lagrådet hade anfört kunde tas upp till övervägande i samband med att vissa bestämmelser i RF sågs över inom justitiedepartementet (prop. s. 146). Förvarsutskottet uttalade att det var önskvärt att grundlagsstödet för ransoneringslagen blev helt entydigt (FöU 1977/78:13 s. 16). Riksdagen godtog utskottets uttalande (rskr 1977/78:214).

Mot bakgrund av vad som sålunda har förekommit har ordet "ransonering" lagts till i uppräknningen i första stycket punkt 3.

8 kap. 15 §

Denna paragraf innehåller de centrala reglerna om grundlagstiftningsförfarandet. De ändringar som har gjorts är föranledda av förslagen om en viss tidsfrist mellan de två besluten i grundlagstiftningsförfarandet och om folkomröstning i grundlagsfrågor. De allmänna överväganden som ligger till grund för de nya reglerna har redovisats i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.5). I sak överensstämmer departementsförslaget helt med kommittéförslaget. Redaktionellt har några mindre jämkningar gjorts.

Regeln om tidsfrist tas in i första stycket. I den allmänna motiveringen har sagts att föreskriften inte hindrar att ett förslag till grundlagsändring läggs fram senare och läggs till grund för ett vilande beslut. Om inte konstitutionsutskottet senast vid beredningen av ärendet medger undantag från tidsfristen, kan emellertid förslaget inte slutbehandlas under den närmaste valperioden. Det måste i stället vila till den därpå följande, alltså över två riksdagsval.

Med den tidpunkt då ärendet första gången anmälades i riksdagens kammare syftas på dagen då förslaget bordlades där. Om en proposition eller ett utskottsförslag anhängiggörs genom att lämnas till kammarkansliet under riksdagens ferier, räknas således tidsfristen från det kammarplenum efter ferierna, då förslaget anmälades till bordläggning.

Några särskilda föreskrifter angående förfarandet hos konstitutionsutskottet torde inte behövas. Önskar någon ledamot av regeringen införa utskottet motivera en hemställan om undantag från tidsfristen, kan utskottet bevilja det (4 kap. 12 § RO). Här kan erinras om ett uttalande av konstitutionsutskottet (KU 1970:27 s. 9), enligt vilket statsråd inte skall delta i utskottets överläggning. Kammarkaren skall underrättas om undantag från tidsfristen (jfr 3 kap. 16 § RO).

Reglerna om folkomröstning i grundlagsfrågor bildar paragrafens tredje och fjärde stycken. Tredje stycket innehåller den grundläggande förutsättningen för att folkomröstning skall anordnas – att minst en tredjedel av riksdagens ledamöter röstar för bifall till yrkande om omröstningen – samt de därtill knutna procedurreglerna. Tidsfristen för att framställa yrkande om folkomröstning har efter mönster av 3 kap. 10 och 11 §§ RO bestämts till femton dagar. I likhet med yrkande om misstroendeförklaring skall enligt förslaget ett yrkande om folkomröstning inte beredas i utskott.

De föreslagna nya bestämmelserna förutsätter att riksdagen, när den fattar ett vilande beslut i en grundlagsfråga, gör detta i så god tid under riksmötet att den i tredje stycket angivna femtondagarsfristen kan löpa ut och beslut fattas med anledning av ett ev. yrkande om folkomröstning (jfr vad kommittén har anfört under 1 kap. 4 § RO, betänkandet s. 216).

8 kap. 16 §

Av den nya lydelsen framgår att folkomröstning enligt 8 kap. 15 § inte kan ingå som ett led i stiftande av riksdagsordningen. Skälet härtill har berörts i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.5). Paragrafen överensstämmer med mindre redaktionella jämkningar med kommittéförslagets motsvarande bestämmelse.

8 kap. 18 §

I denna paragraf finns grundlagsbestämmelser om lagrådet. I fråga om de nya regler som föreslås får jag hänvisa till den allmänna motiveringen (avsnitt 2.4). I sak överensstämmer departementsförslaget helt med utredningsförslaget. Redaktionellt har däremot ett flertal ändringar gjorts.

De viktigaste nyheterna återfinns i andra och tredje styckena. I andra stycket ges föreskrifter om när yttrande bör inhämtas och i tredje stycket regleras lagrådsgranskningens inriktning.

Av andra stycket framgår att även lag som avses i 11 kap. RF hör till de lagar som bör granskas av lagrådet, om lagen är viktig för enskilda eller från allmän synpunkt. Av de i 11 kap. avsedda lagarna kan åtskilliga ha stor principiell betydelse för stora grupper av enskilda. Så är fallet med de lagar som anknyter till kapitlets bestämmelser om domstolar i 1, 3 och 4 §§ samt med lag om överlämnande av myndighetsutövning till enskilt organ (6 § tredje stycket) och lag angående resningsinstitutet (11 §). Stor betydelse för offentliga tjänstemän och indirekt för den statliga verksamheten kan de lagar ha som åsyftas i 5 § första stycket 1 och 10 §. De övriga typer av lagar som är nämnda i 11 kap. torde merendels ha mindre betydelse från de här aktuella synpunkterna och torde ofta kunna lämnas utanför lagrådets granskning. Vad som åsyftas är lag enligt vilken statlig förvaltningsmyndighet underordnas riksdagen och inte regeringen (6 §), lag som innehåller krav på svenskt medborgarskap för statlig eller kommunal tjänst (9 § tredje stycket) och lag med begränsning av regeringens dispensbefogenhet (12 §).

Den undantagsregel som syftar på "frågans beskaffenhet" – lagrådets yttrande behöver inte inhämtas, om dess hörande skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet – får sin innebörd bestämd främst genom regeln i det följande stycket om inriktningen av lagrådets granskning.

Innebörden av den andra undantagsregeln – att lagrådets yttrande inte behöver inhämtas, om dess hörande skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så, att avsevärt men skulle uppkomma – kommer i viss mån att variera med omständigheterna. Är lagrådets arbetsprogram ansträngt, kan det bli nödvändigt att för den skull avstå från remiss dit. Det kan dock ibland vara möjligt för en lagrådsavdelning att avbryta ett mera omfattande granskningsarbete och låta ett mindre men brådskande lagförslag få företräde. I andra fall kan det finnas en möjlighet att inrätta en lagrådsavdelning för granskning av ett visst förslag eller en samling av förslag som det annars

skulle vara svårt att bereda plats för. Givetvis kan det också finnas förslag som är så brådskande att yttrande av lagrådet inte kan avvaktas ens om en avdelning i och för sig skulle kunna ta upp ärendet till behandling utan dröjsmål.

Bestämmelserna i andra stycket hindrar naturligtvis inte att man inhämtar lagrådets yttrande över andra författningsförslag än som avses där. Särskilda regler för sådana fall har inte ansetts nödvändiga.

I andra stycket har den ändringen jämfört med kommittéförslaget gjorts att uttrycket "riksdagen finner" i första och andra meningen i utredningsförslaget har fått utgå. I stället föreslås en ny sista mening i stycket av innebörd att riksdagens avgörande av frågan om lagrådets yttrande bör inhämtas är slutgiltigt. Riksdagens prövning av frågan kan vara antingen uttrycklig – riksdagen beslutar t. ex. om återremiss till utskott för att lagrådsgranskning skall kunna komma till stånd – eller konkludent – riksdagen antar lagförslaget trots att lagrådet inte har yttrat sig. Den här förordade lydelsen klargör att en lag inte i efterhand kan sättas åt sidan enbart på den grunden att lagrådets yttrande inte har inhämtats.

10 kap. 5 §

Som jag har framhållit i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.5) bör möjlighet till beslutande folkomröstning föreligga inte bara i fråga om stiftande av grundlag utan även i fråga om beslut som till följd av särskilda regler i regeringsformen fattas i grundlagstiftningsform. Till sådana beslut hör besluten med stöd av 10 kap. 5 § första eller andra stycket om överlåtelse av offentligrättslig befogenhet till icke svenskt organ. På grund av det anförda har dessa stycken fått ändrad lydelse.

Enligt 10 kap. 2 § andra stycket förutsätts grundlagstiftningsform även för godkännande av konventioner som Sverige inte kan biträda utan grundlagsändring. Även i ett sådant fall kan folkomröstning begäras. Detta följer redan av bestämmelsens nuvarande avfattning.

11 kap. 14 §

I denna paragraf, som är ny, regleras lagprövningsrätten. Som framgår av vad jag har anført i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.3) är syftet med den nya bestämmelsen enbart att kodificera gällande rätt. Departementsförslaget överensstämmer här helt med kommittéförslaget.

I föreskriften anges att lagprövningsrätten utövas av domstol eller "annat offentligt organ". Anledningen till att det senare uttrycket används och inte t. ex. "annan myndighet" är att lagprövningsrätten får anses tillkomma samtliga organ som tillämpar rättsregler under utövande av rättskipning eller offentlig förvaltning (jfr prop. 1973:90 s. 200). Lagprövningsrätt kan därför komma att utövas också av enskild (jfr 11 kap. 6 § tredje stycket RF).

13 kap. 7 §

Enligt denna paragraf, som är ny, är det särskilda lagstiftningsförfarandet för rättighetsbegränsande lag inte tillämpligt, när riket är i krig eller i omedelbar krigsfara. Bestämmelsen har kommenterats i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.2).

Punkt 9 Övergångsbestämmelserna

Hänvisningen i femte stycket har jämkats med anledning av de ändringar i 1 kap. RF som beslöts år 1976.

Ikraftträdande m. m.

Eftersom riksdagen bör kunna fatta ett andra och slutligt beslut om ändringar i RF under hösten 1979, föreslås att de nya bestämmelserna skall träda i kraft den 1 januari 1980.

Som kommittén har framhållit bör förbudet enligt 2 kap. 10 § andra stycket mot retroaktiva skatter och avgifter gälla endast beträffande föreskrifter som beslutas efter det att de nya reglerna har trätt i kraft.

4.2 Förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen

Förslaget överensstämmer i sak helt med rättighetsskyddsutredningens förslag. Redaktionellt har endast några mindre ändringar gjorts jämfört med kommittéförslaget. Jag får därför hänvisa till vad kommittén har anfört i dessa delar (betänkandet s. 216–220).

Eftersom hänvisningen i tillägsbestämmelsen 2.7.1 till 2.14.1 numera är inaktuell (jfr SFS 1976:219), har den fått utgå.

Ändringarna i RO bör träda i kraft samtidigt med ändringarna i RF, dvs. den 1 januari 1980.

4.3 Förslaget till lag om lagrådet

Som framgår av den allmänna motiveringen finns f. n. närmare bestämmelser om lagrådet i lagen om lagrådet.

De ändringar beträffande lagrådets sammansättning och tjänstgöring m. m. som föreslås är så omfattande att både lagrådsutredningen och rättighetsskyddsutredningen funnit det lämpligt att ersätta den nuvarande lagen med en ny lag om lagrådet. Även jag har funnit detta vara en ändamålsenlig lösning. De båda utredningsförslagen överensstämmer i det närmaste helt med varandra. Departementsförslaget bygger i allt väsentligt på dessa förslag.

1 §

Som framgår av den allmänna motiveringen föreslås att lagrådet skall kunna bestå av högst fyra avdelningar. En bestämmelse härom har tagits upp i första stycket. Avdelningarna är likställda (jfr 8 §).

Förslaget utgår från att det alltid skall finnas åtminstone en avdelning i lagrådet. Det ankommer på regeringen att med hänsyn till lagrådets arbetsbörda bestämma, om lagrådet skall bestå av mer än en avdelning. Andra stycket innehåller en föreskrift härom. Det synes lämpligt att regeringen, när den beslutar att lagrådet skall bestå av visst antal avdelningar, anger beteckningar på avdelningarna, t. ex. första avdelningen, andra avdelningen etc. Härigenom uppnår man vissa praktiska fördelar, bl. a. när ledamöterna skall fördelas på avdelningarna.

Bestämmelsen i andra stycket innefattar befogenhet för regeringen inte bara att besluta om inrättande av avdelning utan även att vid behov dra in avdelning. I första hand bör avdelning med högst nummer dras in. En annan ordning kan dock förledas av att den avdelningen behandlar ett vidlyftigt ärende, medan annan avdelning saknar arbetsuppgifter.

Givetvis är det möjligt för regeringen att bestämma tjänstgöringstiden för en avdelning av lagrådet till en viss begränsad del av en lagrådsperiod (jfr 6 §). Det får förutsättas att samråd äger rum med högsta domstolen och regeringsrätten, innan regeringen beslutar att avdelning skall inrättas eller dras in.

2 §

Som framgår av vad jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.4) skall lagrådet i huvudsak bestå av justitieråd och regeringsråd. I enlighet härmed anges i första stycket att i lagrådet tjänstgör justitieråd och regeringsråd. I en andra mening tilläggs att flera än sammanlagt nio justitieråd och regeringsråd inte samtidigt får tas i anspråk för tjänstgöring i lagrådet. Av lydelsen framgår att någon bestämd fördelning mellan antalet justitieråd och antalet regeringsråd som kan tas i anspråk för sådan tjänstgöring inte föreslås (jfr 3 § andra stycket).

Andra stycket innehåller en föreskrift om att även annan lagfaren person än justitieråd och regeringsråd vid behov kan förordnas att tjänstgöra som ledamot av lagrådet. I praktiken bör liksom nu i första hand f. d. justitieråd eller f. d. regeringsråd komma i fråga för sådant förordnande.

3 §

Enligt första stycket skall avdelning av lagrådet normalt bestå av tre ledamöter. Om särskilda skäl föreligger, skall dock avdelning kunna bestå av fyra ledamöter vid behandlingen av visst ärende. Det skall ankomma på

regeringen att bestämma när avdelning skall ha sådan sammansättning. Det får förutsättas att samråd äger rum med avdelningen samt med högsta domstolen och regeringsrätten innan regeringen beslutar att visst ärende skall handläggas med fyra ledamöter. Det kan förmodas att frågan om förstärkande av avdelning med en ledamot för visst ärende i praktiken kommer att väckas av avdelningen.

I andra stycket föreskrivs att såväl justitieråd som regeringsråd skall ingå i avdelning samt att mer än en sådan ledamot som avses i 2 § andra stycket, dvs. annan lagfaren person, inte får tjänstgöra i avdelning. Sistnämnda föreskrift får självständig betydelse vid sidan av bestämmelsen, att såväl justitieråd som regeringsråd skall ingå i avdelning, endast när en avdelning består av fyra ledamöter.

Förslaget medger att avdelning med tre ledamöter kan bestå såväl av två justitieråd och ett regeringsråd som av ett justitieråd och två regeringsråd. Den förra sammansättningen bör användas företrädesvis för behandlingen av ärenden som ligger närmare högsta domstolens verksamhetsområde och den senare sammansättningen företrädesvis för behandlingen av ärenden som ligger närmare regeringsrättens verksamhetsområde. När annan lagfaren person än justitieråd och regeringsråd skall tjänstgöra i avdelning, bör om möjligt tillses att han representerar det ämnesområde på vilket ärenden företrädesvis skall handläggas på avdelningen.

När lagrådet skall arbeta på tre avdelningar, torde normalt fem justitieråd och fyra regeringsråd tas i anspråk för lagrådsgranskningen. Med hänsyn till granskningsområdet får man nämligen räkna med att två av avdelningarna skall bestå vardera av två justitieråd och ett regeringsråd och en avdelning av ett justitieråd och två regeringsråd (jfr dock vad som anförts under 4 §). Under tider då det är tillräckligt med två avdelningar torde lagrådsgranskningen ta i anspråk tre justitieråd och tre regeringsråd. Antalet justitieråd och regeringsråd som tas i anspråk för tjänstgöring i lagrådet är emellertid beroende också av i vilken utsträckning andra jurister kommer att användas för laggranskning. Andra än justitieråd och regeringsråd bör emellertid inte anlitas för tjänstgöring i lagrådet annat än när lagrådets arbetsbörda eller arbetsförhållandena i högsta domstolen eller regeringsrätten kräver det.

Enligt nuvarande lagrådslag kan, om det anses behövt, utöver de fyra ledamöterna utses ytterligare en person att som ledamot delta i behandlingen av visst ärende, vars bedömande kräver särskild fackkunskap. Enligt departementsförslaget skall behovet av fackkunskap i stället tillgodoses genom att man anlitar sakkunnig (jfr 10 §).

4 §

Som framgår av den allmänna motiveringen (avsnitt 2.4) och vad som har anförts under 3 § skall avdelningarna i viss utsträckning kunna ha sinsemellan olika sammansättningar. Antalet justitieråd och regeringsråd som skall tjänstgöra i lagrådet blir därför beroende, förutom av antalet avdelningar

och förordnande för annan lagfaren person att tjänstgöra som ledamot, även av frågan hur avdelningarna skall vara sammansatta. Det måste på grund härav fastställas hur många justitieråd och regeringsråd som skall tjänstgöra i lagrådet och hur detta antal skall fördelas på avdelningarna. I 4 § anges att regeringen med beaktande av 2 och 3 §§ bestämmer hur många justitieråd och regeringsråd som skall tjänstgöra i lagrådet och hur sådana ledamöter skall fördelas på avdelningar.

Avgörande för proportionen mellan antalet justitieråd och antalet regeringsråd bör vara ärendenas beskaffenhet i stort, dvs. i vad mån de ligger närmare högsta domstolens eller regeringsrättens verksamhetsområde. Samråd bör naturligtvis ske med högsta domstolen och regeringsrätten innan beslut meddelas i saken.

Det förtjänar att understrykas att förevarande paragraf endast avser antalet justitieråd och regeringsråd som skall tjänstgöra i lagrådet. Frågan om utseende av de justitieråd och regeringsråd som skall tjänstgöra i lagrådet regleras i 5 §.

5 §

Första stycket i förevarande paragraf i förslaget överensstämmer med 2 § nuvarande lagrådslag. I andra stycket föreskrivs att annan lagfaren person som skall vara ledamot av lagrådet förordnas av regeringen, som också bestämmer vilken avdelning sådan ledamot skall tillhöra.

6 §

Tjänstgöringstiden i lagrådet för justitieråd och regeringsråd bör i likhet med vad som gäller i dag i princip omfatta två år. Det synes lämpligt att annan lagfaren person, som skall vara ledamot av lagrådet, utses för samma tid. Lagrådets verksamhet bör liksom f. n. vara indelad i fasta perioder om två år. Härav följer emellertid att ledamöter av lagrådet inte alltid kan utses för en tid av två år. Om en avdelning har inrättats under pågående lagrådsperiod, bör ledamöterna utses endast för tiden till periodens utgång. Ett annat fall är att avdelning vid behandlingen av ett visst ärende skall bestå av fyra ledamöter. Den ledamot som endast skall delta i behandlingen av ett visst ärende skall utses bara för detta ärende. I enlighet med det nu sagda föreskrivs i 6 § att ledamöter av lagrådet utses för lagrådsperiod, om inte annat föranleds av regeringens beslut om avdelnings tjänstgöring eller sammansättning, samt att lagrådsperiod omfattar två år räknat från början av högsta domstolens höstsession under år med udda slutsiffra. Vidare görs en erinran om att annan tjänstgöringstid i visst fall föreskrivs i 13 §.

Det är tydligt att förordnande att tjänstgöra som ledamot av lagrådet ibland måste kunna hävas. Några uttryckliga bestämmelser om hävande av förordnande har inte ansetts behövliga.

7 §

Första stycket första meningen överensstämmer med 6 § första stycket i nuvarande lagrådslag. I andra stycket återfinns nuvarande regel om begränsning i skyldigheten att tjänstgöra i lagrådet för justitieråd eller regeringsråd som har uppnått 60 års ålder. Nuvarande bestämmelser beträffande en motsvarande begränsning av tjänstgöringsskyldigheten för den som har innehaft justitieråds- eller regeringsrådsämbete minst 15 år har däremot ersatts av en regel beträffande den som är ordförande på avdelning i någon av domstolarna. Därvid föreslås emellertid inte möjlighet för vederbörande att samtycka till tjänstgöring i lagrådet. Till följd härav har bestämmelsen såsom behörighetsregel tagits upp som en andra mening i första stycket.

Det har inte ansetts behövligt att uppställa undantag beträffande justitieråd eller regeringsråd som står i tur att förordnas till ordförande på dömande avdelning. Det kan förutsättas att den som väntas inom kort bli förordnad till ordförande inte utses att tjänstgöra i lagrådet. Även i övrigt torde man kunna räkna med att några problem inte skall behöva uppkomma i praktiken.

8 §

Den nuvarande lagrådslagen utgår från att lagrådets avdelningar har lika behörighet att handlägga remitterade ärenden.

Någon uttrycklig föreskrift härom finns dock inte. Enligt 1 § andra stycket i lagen skall, när extra avdelning tjänstgör, ärendena fördelas mellan avdelningarna på sätt dessa samfällt bestämmer.

Med hänsyn till att avdelningarna i lagrådet enligt förslaget skall kunna ha sinsemellan olika sammansättning bör uttryckligen anges att avdelningarna har lika behörighet att behandla ärenden som ankommer på lagrådet. En bestämmelse härom har tagits upp i första stycket.

I andra stycket föreskrivs att ärendena fördelas mellan avdelningarna på det sätt lagrådets ledamöter bestämmer.

9 §

Enligt 11 § skall omröstning ske i den omfattning som finnes påkallad, när skiljaktiga meningar förekommer vid en avdelnings behandling av ett ärende. Dessa regler förutsätter att bestämmelser meddelas om vem som skall vara ordförande på avdelning. I första stycket av förevarande paragraf anges därför att ordförande på avdelning i lagrådet skall vara det justitieråd eller regeringsråd som först har utnämnts till sådant ämbete samt att förutvarande justitieråd och regeringsråd härvid jämföras med justitieråd och regeringsråd. Detta överensstämmer med den ordning som tillämpas f. n.

Enligt förslaget skall vissa frågor rörande lagrådets tjänstgöringsförhållanden avgöras av lagrådets samtliga ledamöter. Det har syntes lämpligt att även ta upp en uttrycklig bestämmelse om vem som skall vara ordförande när

lagrådets ledamöter sammanträder samfällt. Av andra stycket framgår att ordförande i sådant fall skall vara den äldste ordföranden på avdelning. Härmed åsyftas den av avdelningsordförandena som är äldst i tjänsten.

10 §

Vid lagrådets granskning av regeringens förslag är det departement i vilket förslaget har utarbetats skyldigt att tillhandahålla föredragande, även om ärendet har remitterats av riksdagsutskott. Beträffande granskningen av lagförslag som har väckts inom riksdagen ankommer det på vederbörande utskott att tillhandahålla föredragande. Bestämmelser i dessa hänseenden inleder denna paragraf.

Lagrådsutredningen har föreslagit att lagrådet vid behandlingen av visst ärende skall som sakkunnig kunna anlita person med särskilda fackkunskaper. Sådan sakkunnig skall enligt förslaget förordnas av regeringen på begäran av lagrådsavdelningen. Förslaget innebär den ändringen i förhållande till gällande ordning att den särskilt tillkallade sakkunnige inte som nu skall vara ledamot av lagrådet utan biträda detta. En föreskrift i ämnet skall enligt förslaget tas in i lagen om lagrådet.

Rättighetsskyddsutredningen har godtagit förslaget med den ändringen att lagrådet och inte regeringen skall utse den sakkunnige. Enligt min mening talar här övervägande praktiska skäl för lagrådsutredningens förslag. Andra stycket har utformats i enlighet härmed.

11 §

I denna paragraf har tagits upp bestämmelser om omröstning i lagrådet. I första stycket föreskrivs att om skiljaktiga meningar förekommer vid behandlingen av ärende, omröstning skall ske i den utsträckning som finnes påkallad. Det har inte ansetts behövt med några mera ingående regler härom, även om besvärliga frågor om vad som bör vara tema för omröstning någon gång kan tänkas uppkomma. Enligt andra stycket i paragrafen gäller vid omröstning den mening som omfattas av flest ledamöter eller, om flera meningar har fått lika många röster, den mening som biträds av den äldste (jfr 9 §) bland dem som har röstat för någon av dessa meningar.

Paragrafen är tillämplig inte endast vid lagrådsavdelnings granskning av ett remitterat författningsförslag utan även när lagrådets samtliga ledamöter har att besluta i vissa frågor.

12 §

Förevarande paragraf i förslaget överensstämmer i sak med 4 § nuvarande lagrådslag, dock att förslaget till skillnad från gällande regel omfattar även annan lagrådsledamot än justitieråd.

13 §

I paragrafen har tagits upp bestämmelser som i sak överensstämmer med 5 § nuvarande lagrådsdag. Beträffande den närmare innebörden av de föreslagna bestämmelserna kan följande framhållas.

Enligt första stycket skall ersättare för justitieråd resp. regeringsråd, som avgår från sitt domarämbete eller får förfall, utses endast när behov därav föreligger. Om justitieråd eller regeringsråd som avgår från sitt ämbete förordnas av regeringen att i fortsättningen tjänstgöra på avdelningen (jfr 2 § andra stycket och 5 § andra stycket), finns inte något utrymme för att tillämpa förevarande bestämmelse. Ett annat fall, då ersättare inte behöver utses, är att det justitieråd eller regeringsråd som avgår eller får förfall har utsetts att i egenskap av fjärde ledamot tjänstgöra endast vid behandlingen av visst ärende. För att ersättare inte skall behöva utses krävs dock då att regeringen upphäver sitt beslut om att avdelningen skall bestå av fyra ledamöter.

Om en ledamot eljest får förfall under pågående behandling av ett ärende, uppkommer fråga hur avdelningen skall förfara beträffande ärendets fortsatta handläggning. Av 3 § första stycket följer att avdelning alltid måste bestå av minst tre ledamöter. Det är därför nödvändigt att ersättare förordnas, såvida inte behandlingen av ärendet kan vila till dess den ledamot som har fått förfall kan återinträda. Om ärendet är av sådan beskaffenhet att det kan delas upp i fristående avsnitt, som kan bedömas var för sig, bör inte något hinder föreligga mot att den ledamot som har fått förfall svarar för avsnitt i vars behandling han har deltagit och att ny ledamot som ersätter honom deltar endast i granskningen av övriga avsnitt. Ett sådant förfarande bör kunna tillämpas särskilt då ärendet omfattar flera lagförslag (se t. ex. lagrådets yttrande i prop. 1969:124 s. 148) men ibland även i andra fall. Om ärendet däremot inte lämpligen kan delas upp på antytt sätt, blir följden att den nye ledamoten måste delta i lagrådets yttrande i dess helhet. Detta innebär att han måste sätta sig in i hela ärendet, låt vara att i detta läge förnyad föredragning i allmänhet torde kunna undvaras.

Förevarande paragraf i förslaget avser, liksom motsvarande bestämmelse i nuvarande lagrådsdag, endast den situationen att det är justitieråd eller regeringsråd som får förfall. Liknande problem kan uppkomma om annan lagfaren person, som tjänstgör som ledamot av lagrådet, får förfall. Några uttryckliga bestämmelser för denna situation har dock inte ansetts behövliga.

14 §

I paragrafen har tagits upp en bestämmelse som överensstämmer med 8 § nuvarande lagrådsdag.

15 §

Beträffande ledighet för lagrådets ledamöter finns f. n. bestämmelser i 9 § nuvarande lagrådsdag. Ledamot som tillhör lagrådets ordinarie avdelning är berättigad till tre månaders ledighet varje år på tid som avdelningen eller, om även extra avdelning är i tjänst, de tjänstgörande avdelningarna samfällt bestämmer. Beträffande ledighet för ledamot som tillhör extra avdelning beslutar de tjänstgörande avdelningarna samfällt; ledigheten får inte överstiga tre månader om året.

Med hänsyn till att lagrådets avdelningar enligt förslaget skall vara helt likställda bör bestämmelser om ledighet i princip vara gemensamma för alla ledamöter i lagrådet. Undantag bör dock göras för ledamot som har börjat tjänstgöra under pågående lagrådsperiod samt för ledamot som endast deltar i behandlingen av visst ärende. I enlighet härmed anges i första stycket av förevarande paragraf att ledamot av lagrådet är berättigad till tre månaders ledighet om året på tid som lagrådets ledamöter bestämmer. I andra stycket föreskrivs att ledamot, vars tjänstgöring har inletts under pågående lagrådsperiod, erhåller ledighet enligt vad lagrådets ledamöter bestämmer och att ledigheten inte får överstiga tre månader om året. Tredje stycket slutligen innehåller att andra stycket skall tillämpas också på ledamot, som är förordnad att delta i behandlingen av visst ärende.

Paragrafen är tillämplig endast i fråga om avdelningar som är i tjänst. Därför har inte krävts någon särskild bestämmelse för det fallet att avdelning dras in under pågående lagrådsperiod. Man kan utgå från att ett justitieråd eller regeringsråd som i sådant fall återgår till den domstol han tillhör blir kompenserad för ledighet som han inte har kommit i åtnjutande av under tjänstgöringen i lagrådet. Så görs f. n.

16 §

Enligt 10 § första stycket nuvarande lagrådsdag skall, när förordnande inte gäller att extra avdelning av lagrådet skall vara i tjänst, justitieråd och regeringsråd som hör till sådan avdelning i stället tjänstgöra i den domstol de tillhör. I paragrafens andra stycke föreskrivs att, om regeringen har meddelat lagrådet att under viss tid ärende inte är att förvänta till behandling, justitieråd och regeringsråd som hör till lagrådets ordinarie avdelning under denna tid likaledes skall tjänstgöra i den domstol de tillhör, såvida de inte enligt 9 § åtnjuter ledighet. De skall dock delta i handläggningen av brådskande ärende som ankommer på avdelningen.

Den nya lagen utgår från att lagrådsledamöters förordnanden skall gälla endast för tid då avdelning som de tillhör är i tjänst. Någon motsvarighet till första stycket i 10 § nuvarande lagrådsdag behövs därför inte.

Kan det förutses att avdelning, utöver en som alltid måste finnas, kommer att sakna ärenden för längre tid, bör regeringen dra in avdelningen tills vidare. Detta kan ske med stöd av 1 § departementsförslaget.

Bestämmelsen i 16 § första stycket tar sikte på det fallet att endast en lagrådsavdelning finns. När regeringen överväger, om den skall lämna ett sådant meddelande som avses där, bör hänsyn tas även till eventuella remisser från riksdagsutskott. Det bör också beaktas att avdelningen kan förbereda behandlingen av senare ärenden, t. ex. genom att läsa betänkanden och sammanställningar av remissvar. En annan omständighet av betydelse är att ledamöternas arbetskapacitet inte kan utnyttjas effektivt i högsta domstolen eller regeringsrätten, om deras tjänstgöring där blir endast kortvarig.

För det fall att det mera tillfälligt inte finns arbete för avdelning kan det med hänsyn till arbetsbelastning i de båda högsta domstolarna vara önskvärt att avdelningens ledamöter tjänstgör i domstolarna. I enlighet med vad högsta domstolen har förordat under remissbehandlingen har det därför i departementsförslaget lagts till en föreskrift som möjliggör en sådan tillfällig tjänstgöring i högsta domstolen och regeringsrätten. Enligt föreskriften förutsätts att tjänstgöringen kan ske utan olägenhet för lagrådets verksamhet. Det är lagrådets ledamöter som samfällt skall avgöra om denna förutsättning föreligger. Bestämmelsen i andra stycket är tillämplig oavsett om lagrådet består av en eller flera avdelningar.

17 §

Förevarande paragraf överensstämmer med 7 § nuvarande lagrådslag.

Ikraftträdande m. m.

Den nya lagrådslagen bör träda i kraft samtidigt med ändringarna i RF.

4.4 Förslaget till folkomröstningslag

Detta förslag omfattar arton paragrafer. Det är disponerat på följande sätt. Efter en inledande paragraf följer bestämmelser (2–4 §§) om den yttre organisationen för folkomröstnings genomförande. Rösträtten är reglerad i 5 §. I 6–10 §§ finns regler om omröstningens förberedande och genomförande, bl. a. om röstsedlar. Sammanräkningsförfarandet normeras genom 11–15 §§, vilka följs av två paragrafer (16 och 17 §§) om besvär över folkomröstningsförrättning. I en avslutande paragraf erinras om bestämmelser som får tas upp i särskild lag för en viss rådgivande folkomröstning. – I åtskilliga hänseenden har mer eller mindre generellt kunnat hänvisas till bestämmelserna i vallagen (1972:620, omtryckt i 1976:404, ändrad senast 1978:907).

1 §

Den inledande paragrafen anger lagens tillämpningsområde genom en hänvisning till folkomröstning som avses i 8 kap. 4 § RF. Lagen gäller alltså endast folkomröstning som anordnas i hela landet.

2 §

Den myndighet som enligt vallagen är central valmyndighet – f. n. riksskatteverket – bör ha motsvarande uppgifter i fråga om folkomröstning. En bestämmelse härom har tagits upp i denna paragraf. Regeringen kan med stöd av 8 kap. 13 § tredje stycket RF uppdraga åt myndigheten att utfärda verkställighetsföreskrifter till folkomröstningslagen.

3 §

Som röstavgivningsområden bör tjäna valdistrikt som avses i vallagen. Paragrafen innehåller en föreskrift härom. En fråga för sig är vilka områden som röstsammanräkningen skall avse. Enligt vad som närmare anges under 11 och 12 §§ föreslår jag att vid den slutliga sammanräkningen kommun eller del av kommun som bildar valkrets vid kommunfullmäktigeval skall utgöra minsta redovisningsenhet.

4 §

Kommunal valnämnd bör ha samma uppgifter i fråga om folkomröstning som beträffande riksdags- och kommunalval. Detta föreslås komma till uttryck i första stycket av förevarande paragraf genom föreskriften att valnämnd som avses i vallagen svarar för omröstningens genomförande inom varje kommun. I de fall där en folkomröstning hålls samtidigt med val till riksdagen skall enligt andra stycket de av valnämnden utsedda valförrättarna också tjänstgöra som omröstningsförrättare. I fråga om andra folkomröstningar föreskrivs att valnämnden skall utse särskilda omröstningsförrättare för varje omröstningsdistrikt. Denna bestämmelse är analog med den i 3 kap. 4 § vallagen angående valförrättare. Vad som är föreskrivet i vallagen om valförrättare bör gälla också för särskilt utsedd omröstningsförrättare.

5 §

Enligt 49 § 2 mom. i 1809 års RF tillkom rätt att delta i folkomröstning envar, som var röstberättigad vid val till riksdagen. En motsvarande regel har i det föregående föreslagits beträffande folkomröstning i grundlagsfråga (8 kap. 15 § fjärde stycket RF). Någon sådan bestämmelse finns däremot inte i RF för de rådgivande folkomröstningarnas del. En föreskrift att rösträtt vid

folkomröstning tillkommer den som är röstberättigad vid val till riksdagen bör därför införas i folkomröstningslagen. Föreskriften bildar första stycket i paragrafen. Vem som är röstberättigad vid val till riksdagen framgår av 3 kap. 2 § RF och, såvitt gäller utlandssvenskar, dessutom av 4 kap. 11 § vallagen.

Frågan huruvida rösträtt föreligger vid folkomröstning bör, liksom när det gäller val, avgöras på grund av en röstlängd (jfr 3 kap. 2 § andra stycket RF). Samma röstlängd som vid riksdags- och kommunalval bör användas. Bestämmelser härom ingår i ett andra stycke i paragrafen.

Talan mot beslut över anmärkning mot röstlängd resp. talan mot beslut om rättelse av röstlängd bör kunna äga rum i samband med besvär över folkomröstning på samma sätt som i fråga om besvär över val. En regel av denna innebörd har också tagits in i andra stycket.

I tredje stycket föreslås en föreskrift om var särskild röstlängd skall finnas tillgänglig vid folkomröstning. Föreskriften anknyter till motsvarande regel i 4 kap. 20 § vallagen.

I ett utkast till en motsvarande folkomröstningslag, vilket lades fram av grundlagberedningen (SOU 1972:16), fanns en bestämmelse om att varje röstande äger en röst. Med hänsyn till stadgandet i 1 kap. 1 § RF om att den svenska folkstyrelsen bygger på bl. a. lika rösträtt finner jag emellertid en sådan bestämmelse obehövlig.

6 §

Röstkort bör utsändas inför folkomröstning lika väl som inför val. Samma ordning som vid val bör iakttas (7 kap. vallagen). Härom finns i förslaget bestämmelser i första stycket. Av bestämmelsen att gemensamt röstkort skall utfärdas i fråga om riksdagsval och samtidigt därmed förrättad folkomröstning sammanställd med föreskriften i 7 kap. 2 § andra stycket vallagen om gemensamt röstkort för samtidigt förrättade val och den här intagna hänvisningen till sistnämnda lagrum följer att ett enda röstkort skall utfärdas för alla de val och folkomröstningar som kan komma att äga rum samtidigt.

Röstkorten innehåller viss information om folkomröstningen. Att en folkomröstning dessutom måste föregås av särskild information till väljarna är uppenbart. Lika litet som i fråga om val (se prop. 1972:105 s. 99) bör emellertid föreskrivas att särskild kungörelse skall utfärdas angående folkomröstningen. I stället bör tas upp en allmänt hållen erinran om att centrala valmyndigheten på lämpligt sätt bör informera om omröstningen och de regler som gäller för den. Såvitt gäller folkomröstning i grundlagsfråga skall denna information bl. a. avse lydelsen av det förslag som omröstningen avser. Denna erinran, som har avfattats efter mönster av 7 kap. 4 § vallagen, föreslås bilda ett andra stycke i paragrafen.

7-9 §§

I 7 och 8 §§ finns bestämmelser om röstsedlar. 9 § upptar en grundläggande regel om formen för ställningstagande vid folkomröstning.

Vid val enligt vallagen används till valsedlar särskilda, standardiserade blanketter som tillhandahålls av centrala valmyndigheten (6 kap. 1 § vallagen). I stor utsträckning har också de valsedlar som avges vid valen försetts med partibeteckning, kandidatnamn samt valkrets- och valbeteckningar genom centrala valmyndighetens försorg. Vallagen innebär emellertid inte att valsedlar som har erhållit text i annan ordning underkänns. Ett skäl härill är att vallagen bygger på principen om fri nomineringsrätt för väljarna. Det står dessa fritt att rösta på parti som inte är officiellt registrerat och, med viss begränsning i syfte att förebygga missbruk, att föra upp kandidater under en partibeteckning.

Läget är ett annat vid folkomröstning. Endast den frågeställning som följer av RF eller som, i fråga om rådgivande folkomröstning, har angivits i lag inför folkomröstningen föreligger till besvarande. Utrymme saknas sålunda i båda fallen för de röstande att föra fram alternativa förslag eller att förse svaret på ställda frågor med reservationer e. d. Det är enligt min mening en naturlig sak att statsverket framställer och tillhandahåller tillräckligt antal röstsedlar inför en folkomröstning och svarar för kostnaderna härför. Under sådana omständigheter saknas behov av att medge väljarna att använda sedlar som de själva har försett med text. Tvärtom är fördelar förenade med ett förbud mot användningen av andra röstsedlar än de officiella. För det första undgår man de svårigheter som annars kan uppkomma att avgöra om en av de röstande skriven text i sådan grad avviker från föreskrifter om hur meningsyttringen skall anges att röstsedeln måste underkännas. För det andra är att beakta att det bör vara möjligt att utforma de officiella röstsedlarna så, att maskinella hjälpmedel kan användas vid den slutliga sammanräkningen. Fördelarna med maskinell sammanräkning får sin fulla effekt endast om man kan bortse från andra röstsedlar än de officiella.

Av skäl som nu har anförts föreslår jag i 7 § första stycket en föreskrift om att vid omröstningen får användas endast röstsedlar som tillhandahålls av centrala valmyndigheten. Föreskriften kompletteras av en bestämmelse i 13 § första stycket 1 om att annan röstsedel är ogiltig. Enligt 8 § första stycket svarar statsverket för kostnaderna för framställning av erforderligt antal röstsedlar.

En fråga med beröringspunkter med den nyss behandlade är om skilda röstsedlar alltid skall framställas för varje förslag åt vilket de röstande kan ge sin anslutning eller om möjlighet skall finnas att begagna gemensam röstsedel för flera ståndpunkter. Den senare typen skulle kunna bli aktuell särskilt när alternativa frågor framställs vid omröstningen. För egen del anser jag emellertid att man i folkomröstningslagen inte skall räkna med annat än att skilda sedlar skall användas. Jag vill erinra om att tanken på en gemensam

röstsedel, på vilken väljaren har att markera sin mening, avvisades beträffande pensionsomröstningen 1957 (se prop. 1957:177 s. 18).

De röstande vid folkomröstning är bundna antingen av det omröstnings-tema som följer av RF eller som i det särskilda fallet har beslutats av riksdagen. Antingen har de röstande att svara ja eller nej till ett förslag eller också har de, som vid pensionsomröstningen, att välja mellan tre eller flera positiva förslag. I det senare fallet bör de givetvis inte kunna uttala sig för mer än ett förslag. Emellertid bör möjlighet finnas för röstande att markera att han ogillar frågeställningen eller att han inte anser sig kunna fatta ståndpunkt. Vid sidan om röstsedlar som tar upp de aktuella meningsyttringarna bör därför finnas blanka röstsedlar. Dessa bör räknas särskilt för sig och är inte att jämföras med ogiltiga sedlar.

Vad som har sagts i det föregående har föranlett bestämmelser i 7 § andra stycket och i 9 §. I 7 § andra stycket föreskrivs därjämte att röstsedlar för en och samma omröstning skall vara lika till storlek, färg och material (jfr 6 kap. 2 § första stycket vallagen). Bestämmelsen antyder att mer än ett spörsmål samtidigt kan vara föremål för folkomröstning. I så fall bör olika färger på röstsedlarna användas för de skilda omröstningarna. Av hänvisningen i 8 § tredje stycket framgår bl. a. att samma kuverttyp som vid val, med avskurna nedre hörn, begagnas vid folkomröstning.

Som redan har nämnts bör statsverket bekosta framställningen av röstsedlar i den omfattning som kan anses behövlig. I vad mån röstsedlar skall tillhandahållas partier eller särskilda för omröstningen bildade sammanslutningar får avgöras i en särskild lag inför en viss folkomröstning (se under 18 §). De generella reglerna bör såvitt gäller distributionen av röstsedlar endast innehålla en mot 6 kap. 9 § vallagen svarande bestämmelse om att de röstande i varje lokal där omröstning äger rum skall ha tillgång till röstsedlar för varje aktuell meningsyttring och till blanka röstsedlar. Denna bestämmelse återfinns i förslaget i 8 § andra stycket.

10 §

Själva omröstningen bör i allo följa den procedur som tillämpas vid val enligt vallagen. I första hand bör alltså gälla att röstning sker på den för folkomröstningen bestämda dagen i omröstningslokalen vid personlig inställelse av den röstande. Samma möjligheter som vid val bör emellertid stå till buds dels att rösta på postanstalt, hos utlandsmyndighet eller på fartyg, dels att rösta genom bud. Vid omröstningen bör användas kuvert av samma typ som vid val.

Jag anser det lämpligt att i första stycket av paragrafen ge en grundläggande regel om omröstningen, i sak överensstämmande med den som är upptagen i 8 kap. 1 § första stycket vallagen. I andra stycket har efter mönster av 8 kap. 1 § andra stycket tagits in en särskild bestämmelse om röstavgivandet på postanstalt, hos utlandsmyndighet eller på fartyg för det fall att flera

omröstningar skulle äga rum samtidigt eller att folkomröstning hålls i samband med riksdagsval. I övrigt bör omröstningsproceduren i det väsentliga beskrivas genom en hänvisning till 8–12 kap. vallagen. Denna hänvisning utgör ett tredje stycke i paragrafen. I 8 kap. vallagen finns allmänna bestämmelser om röstningen, i 9 kap. särskilda bestämmelser om röstning i vallokal, i 10 kap. särskilda bestämmelser om röstning på postanstalt, hos utlandsmyndighet och på fartyg, i 11 kap. särskilda bestämmelser om röstning med valsedel/försändelse och i 12 kap. bestämmelser om den vidare behandlingen av röster som har avgivits på postanstalt, hos utlandsmyndighet eller på fartyg. Hänvisningen till 8 kap. vallagen avser också den i 15 § detta kapitel intagna bestämmelsen om kommuns kostnadsansvar.

I tredje stycket bör, till komplettering av 8 kap. 12 § första stycket vallagen, föreskrivas att i lokal där omröstning äger rum skall finnas ett tillgå ett exemplar av vallagen, av den allmänna folkomröstningslagen och av den lag som innehåller bestämmelser för den ifrågavarande omröstningen. I fråga om folkomröstning i grundlagsfråga bör därjämte gälla att texten till det förslag som avses med omröstningen skall finnas i omröstningslokalen.

11 och 12 §§

Paragraferna upptar enligt förslaget bestämmelser om preliminär och slutlig räkning av rösterna vid folkomröstning.

Enligt vallagen räknas de vid val avgivna rösterna dels preliminärt av valförrättarna och valnämnderna, dels slutligt av länsstyrelserna. Sammanräkningen vid folkomröstning torde bli mindre krävande än vid val. Det kunde därför ifrågasättas att anförtro åt omröstningsförrättarna och valnämnderna att verkställa slutlig sammanräkning av rösterna. Emellertid anser jag att man inte bör avstå från den garanti för ett riktigt omröstningsresultat som ligger i en slutlig sammanräkning hos länsstyrelserna. I sammanhanget kan erinras om att i sammanräkningsförfarandet ingår prövning av giltigheten av de avgivna rösterna (se 13 §). Jag föreslår därför att sammanräkningsförfarandet vid folkomröstning får följa samma ordning som vid val. Rösterna bör alltså i anslutning till folkomröstningen räknas preliminärt av omröstningsförrättarna i omröstningslokalerna och, såvitt gäller del av poströsterna, av valnämnderna samt därefter räknas slutligt av länsstyrelserna. Bestämmelser med denna innebörd har tagits upp i 11 och 12 §§. Uppgiften att sammanställa resultaten från de skilda länen och tillkännage folkomröstningens utgång bör åvila centrala valmyndigheten. Härom föreslås en föreskrift i 15 §.

Sammanräkningsförfarandet har det självklara huvudsyftet att fastställa röstsiffrorna för de olika meningsyttringarna för hela landet. Samtidigt är det emellertid av väsentligt intresse att kunna avläsa opinionsfördelningen inom områden med olika social struktur och att kunna göra jämförelser med resultaten vid de allmänna valen inom skilda delar av landet. Om-

röstningens informationsvärde blir större, ju mindre områden som görs till redovisningsenheter. Vid val enligt vallagen hänförs emellertid en del av poströsterna, nämligen de som enligt 13 kap. 9 § räknas preliminärt av valnämnderna, aldrig till valdistrikt utan endast till valkrets. Skäl saknas enligt min mening att vid folkomröstning frångå denna ordning, som syftar till att trygga rösthemligheten. Folkomröstning kan därför inte redovisas per omröstningsdistrikt utöver vad som framgår av protokollen från den preliminära rösträkningen i omröstningslokalerna. Som minsta område för redovisningen vid den definitiva rösträkningen får i stället anges område som motsvarar valkrets vid val av kommunfullmäktige. Vad som har sagts nu har föranlett bestämmelser i 11 § tredje stycket och i 12 § andra meningen.

Vid den preliminära rösträkningen bör bestämmelserna i 13 kap. vallagen tillämpas. Föreskrifterna i 6 § 4 i detta kapitel om uppdelningen av valsedlar i olika grupper har emellertid ersatts av bestämmelser som har tagits upp i 11 § andra stycket i förslaget till folkomröstningslag.

Bestämmelsen i 11 § tredje stycket, som jag nyss berörde, motsvarar 13 kap. 9 § första stycket fjärde meningen vallagen. I sammanhanget vill jag erinra om att personer som är upptagna i särskild röstlängd inte har rösträtt vid val av kommunfullmäktige och därför skulle kunna sägas inte vara att hänföra till område som bildar valkrets vid val av kommunfullmäktige. Av bestämmelser i vallagen som blir tillämpliga också vid folkomröstning (bl. a. 10 kap. 11 §, 12 kap. 1 och 2 §§ och 13 kap. 9 §) samt av förevarande stycke torde emellertid följa att röster från utlandssvenskar skall redovisas för den kommunala valkrets inom vilken den särskilda röstlängden enligt 4 kap. 20 § vallagen skall vara tillgänglig. En uttrycklig bestämmelse i ämnet anser jag överflödig.

Det yttre tillvägagångssättet vid länsstyrelsens slutliga sammanräkning bör stämma överens med vad som skall iakttas vid val. Bestämmelser härom har i förslaget förts in i 12 §.

Jag nämnde tidigare (se under 7–9 §§) att man vid den slutliga sammanräkningen bör kunna använda sig av ADB-teknik. Några regler härom i lagen anser jag emellertid inte behövliga. Bestämmelser om markeringar på röstsedlarna för maskinell avläsning får meddelas särskilt, när frågan aktualiseras inför en viss folkomröstning.

13 §

Första stycket innehåller regler om röstsedels ogiltighet. Enligt första meningen skall en icke officiell röstsedel kasseras. Punkten har kommenterats i det föregående under 7–9 §§. Enligt andra meningen är också röstsedel som avsiktligt har försetts med kännetecken ogiltig.

I andra stycket föreslås bestämmelser om verkan av att röstkuvert innehåller mer än en röstsedel. Bestämmelserna överensstämmer i sak med reglerna i 14 kap. 4 § andra stycket vallagen.

14 §

Paragrafen upptar bestämmelser om åtgärder som länsstyrelsen har att vidta för att slutföra sammanräkningsförrättningen. Bestämmelserna har avfattats med föreskrifterna i 14 kap. 8 § vallagen som förebild.

15 §

Som nämndes under 11 och 12 §§ bör centrala valmyndigheten ställa samman resultaten från de skilda länsstyrelserna och tillkännage folkomröstningens utgång. Efter mönster av bestämmelsen i 14 kap. 12 § tredje meningen vallagen bör vidare gälla att de handlingar som rör folkomröstningen skall bevaras under viss tid. Denna tid kan lämpligen bestämmas till ett år efter det att omröstningen har avslutats. Föreskrifter i de nu nämnda frågorna har förts in i förevarande paragraf.

16 §

Riktigheten av en folkomröstning bör kunna prövas efter klagan. F. n. gäller att samtliga valbesvär skall föras hos riksdagens valprovsnämnd. Det bör också vara denna som prövar besvär över folkomröstning.

En folkomröstning bör ses som en enhetlig förrättning för hela landet. I konsekvens härmed bör den som vill besvära sig över ett fel angripa det centrala beslut varigenom röstresultatet för hela riket har kungjorts. Talan bör alltså riktas mot centrala valmyndighetens sammanräkningsbeslut, även om klaganden åberopar fel som t. ex. har förekommit vid omröstningsförrättning eller vid sammanräkning inför länsstyrelsen. Den grundläggande besvär bestämmelsen återfinns i paragrafens första stycke.

Enligt 11 § förvaltningslagen får talan mot sådant beslut av myndighet som kan överklagas genom besvär föras av den som beslutet angår, om det har gått honom emot. Paragrafen är i och för sig tillämplig också på beslut varigenom centrala valmyndigheten har fastställt utgången av folkomröstning. Det är emellertid att märka att utgången av en folkomröstning saknar rättsverkan för någon viss person. Det är därför tveksamt om 11 § förvaltningslagen ger någon egentlig ledning när det gäller att avgöra vem som är besvärberättigad i sådana fall. Jag anser det befogat att genom en bestämmelse i folkomröstningslagen precisera kretsen av besvärberättigade. Med hänsyn till vad jag nyss sade om folkomröstningen som en enhetlig förrättning för hela landet föreslår jag att besvärsrätten i fråga om ett visst fel inte begränsas till personer som är knutna till det sammanräkningsområde eller det län där det påstådda felet har begåtts. Talerätt bör först och främst tillkomma alla som enligt gällande röstlängd var röstberättigade vid folkomröstningen. Därjämte bör personer som i röstlängden har uteslutits från rösträtt ha besvärsrätt, förutsatt att beslut i frågan av

länsstyrelsen i anmärkningsärendet föreligger. Som jag har föreslagit i det föregående skall nämligen sådant beslut enligt 4 kap. 6 § och 18 § första stycket vallagen kunna överklagas i samband med besvär över folkomröstning. Någon motsvarande bestämmelse behövs däremot inte med anledning av föreskriften i 4 kap. 8 § tredje stycket vallagen om besvär över länsstyrelsens beslut om rättelse i röstlängden. Dels får nämligen besvär föras endast mot beslut varigenom ansökan om rättelse har bifallits, dels kan rättelse göras endast till någons fördel. – Bestämmelsen om besvärsrätt bildar ett andra stycke i förevarande paragraf.

De formella reglerna för valbesvär bör tillämpas också i fråga om besvär över folkomröstning. I första stycket har därför tagits in en hänvisning till vissa regler i vallagen, nämligen 15 kap. 4 § andra och tredje styckena samt 5, 6 och 9 §§.

De allmänna bestämmelserna (4–13 §§) i förvaltningslagen är tillämpliga på valprövningsnämndens handläggning av såväl valbesvär som besvär över folkomröstning. Denna handläggning kan emellertid sägas gälla myndighetsutövning mot enskild endast såvitt gäller valbesvär och talan mot beslut över anmärkning mot röstlängd eller mot beslut om rättelse av röstlängd. De särskilda bestämmelserna i förvaltningslagen för ärenden som gäller sådan myndighetsutövning (14–20 §§) är därför inte direkt tillämpliga i fråga om sådan handläggning av besvär över folkomröstning som inte avser beslut om röstlängd. Jag förutsätter emellertid att nämnden – utan att särskild föreskrift meddelas därom – kommer att iakttä samma förfaranderegler vid handläggningen av besvär över folkomröstning som vid handläggningen av valbesvär.

17 §

De i 15 kap. 7 § vallagen intagna materiella bestämmelserna för valbesvärsprövningen bör i möjligaste mån tillämpas också på prövningen av besvär över folkomröstning. Förevarande paragraf ansluter därför nära till bestämmelserna i nämnda lagrum i vallagen. På ett par punkter föreslår jag emellertid avvikelser.

Utgången av en folkomröstning i en grundlagsfråga fastställs genom ett konstaterande att det förslag som har varit föremål för omröstningen har godtagits eller förkastats. Ett fel får således anses ha haft inverkan på utgången endast om det har lett till ett annat beslut i grundlagsfrågan än vad som annars skulle ha varit fallet. Utgången av en rådgivande folkomröstning fastställs däremot endast genom angivande av röstetal för de olika meningsriktningarna. Utgången har därför i detta fall blivit påverkad även av ett fel som medför förskjutning med endast ett fåtal röster i de föreliggande röstetalen. Det vore emellertid orimligt om varje fel, som kan ha påverkat röstsiffrorna men som inte kan rättas genom förnyad rösträk-

ning, skulle leda till ny omröstning. Endast när det framstår som befogat bör ny omröstning beslutas. Ny rådgivande omröstning skall naturligtvis komma till stånd om den kan tänkas ge till resultat att annan mening än enligt den överklagade sammanräkning får majoritet i hela riket. Men även i andra fall kan ny omröstning vara motiverad såvitt gäller rådgivande folkomröstning. Storleken av röstövertikten för en mening i en rådgivande folkomröstning kan sålunda vara av betydelse för statsmakternas framtida ställningstagande i det ämne som är föremål för folkomröstning. Skillnaderna i röstsiffror kan ha särskilt intresse om tre eller flera alternativa förslag har underställts folkomröstning. Ovissheten om det korrekta röstutfallet inom ett snävt geografiskt område kan också någon gång vara skäl att föranstalta om ny omröstning inom området i fråga. Det låter sig, såvitt gäller rådgivande folkomröstning, knappast göra att i generella ordalag ange när ett fel kan tänkas ha medfört så stor röstförskjutning att ny omröstning har fog för sig. Frågan får avgöras av valprovsnämnden med beaktande av omröstningens syfte och den situation som är för handen. Jag föreslår att det i förevarande paragraf föreskrivs att förordnande om ny omröstning, såvitt gäller rådgivande folkomröstning, får meddelas endast om felet kan ha lett till att resultatet av folkomröstningen har blivit missvisande med hänsyn till omröstningens ändamål.

Förordnande om ny omröstning bör i paragrafen anges gälla ett eller flera områden som bildar valkrets vid val av kommunfullmäktige. Som tidigare har nämnts bör sådan valkrets vara minsta område för redovisning av röstutfallet vid den slutliga sammanräkningen av folkomröstning (se under 11 och 12 §§).

18 §

I den avslutande paragrafen föreslås en bestämmelse som erinrar om att i särskild lag för viss rådgivande folkomröstning skall anges den fråga som skall ställas till folket och tidpunkten för omröstningen.

Av 8 kap. 4 § RF följer att sådana kompletterande förfaranderegler – t. ex. om röstsedlar, om tillhandahållandet av röstsedlar och om rösträkningen – som kan behövas för en viss folkomröstning kan beslutas i form av lag. Sådana föreskrifter torde emellertid endast i sällsynta undantagsfall behöva beslutas inför en folkomröstning i en grundlagsfråga.

Ikraftträdande

Med hänsyn till det nära samband som råder mellan vissa bestämmelser i förslaget till folkomröstningslag och de föreslagna ändringarna i RF:s regler om grundlagsstiftningsförfarandet förordas att lagen träder i kraft samtidigt med dessa ändringar.

5 Hemställan

Jag hemställer att regeringen 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 tillägsbestämmelserna,

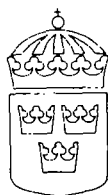
3. antaga förslaget till lag om lagrådet,

4. antaga förslaget till folkomröstningslag.

6 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga de förslag som föredraganden har lagt fram.

Bilagor



Statens offentliga utredningar *Bilaga I*

1978:34

Justitiedepartementet

Förstärkt skydd för fri- och rättigheter

Betänkande av rättighetsskyddsutredningen

Stockholm 1978

Omslag Jan Boman
Jernström Offsettryckeri AB

ISBN 91-38-03938
ISSN 0375-250X
Gotab, Stockholm 1978

Till Statsrådet och chefen för justitiedepartementet

Den 20 januari 1977 bemyndigade regeringen chefen för justitiedepartementet att tillkalla en kommitté med högst åtta ledamöter för att utreda frågan om förstärkt skydd i regeringsformen för de medborgerliga fri- och rättigheterna.

Med stöd av detta bemyndigande förordnade departementschefen den 21 januari 1977 f. d. ambassadören Gunnar Heckscher till ordförande i kommittén. Vidare förordnade departementschefen den 27 januari 1977 till ledamöter i kommittén utredningssekreteraren Sven Andersson, riksdagsledamöterna Anders Björck, Bertil Fiskesjö och Britta Hammarbacken, sekreteraren Kenneth Kvist, informationssekreteraren Bo Könberg och riksdagsledamoten Carl Lidbom.

Kommittén har antagit namnet rättighetsskyddsutredningen.

Den 31 januari 1977 förordnade departementschefen hovrättslagmannen Erik Holmberg att som sakkunnig biträda utredningen.

Till experter i utredningen förordnade departementschefen den 31 januari 1977 numera rättschefen Claes Eklundh, den 4 maj 1977 hovrättsassessorn Göran Regner och den 28 december 1977 departementsråden Lars Beckman och Gunnar Björne, byråchefen Brita Burström och professorn Jan Anders Hagstedt.

Till sekreterare i kommittén förordnades den 1 februari 1977 hovrättsfiskalen Claes H. Örn och den 24 mars 1977 försäkringsdomaren Carl Herman Bergh. Den 13 juni 1977 förordnades hovrättsfiskalen Marie Hafström till biträdande sekreterare.

Departementschefen har den 1 juli 1977 förordnat att lagrådsutredningens betänkande (Ds Ju 1977:10) "Lagrådets ställning och uppgifter" jämte därtill fogat arbetsmaterial skall överlämnas till rättighetsskyddsutredningen i enlighet med vad som anges i direktiven för sistnämnda utredning.

Den 10 november 1977 beslöt regeringen vissa tilläggsdirektiv till rättighetsskyddsutredningen.

Efter beslut den 1 december 1977 av regeringen har till utredningen överlämnats en framställning från Svenska företagares riksförbund rörande grundlagsskyddad näringsfrihet.

Rättighetsskyddsutredningen får härmed överlämna sitt betänkande. Vid detta är lagrådsutredningens betänkande fogat som bilaga. I arbetet med rättighetsskyddsutredningens betänkande har utredningens samtliga ledamöter samt Holmberg, Eklundh och Regner deltagit. Holmberg har därjämte i betydande utsträckning medverkat i sekretariatets arbete. Beckman har

deltagit i utredningens arbete med grundlagsskyddet vid expropriation och dylikt. Björne, Burström och Hagstedt har deltagit i utredningens arbete med grundlagsskyddet mot retroaktiv lagstiftning.

Reservation har avgivits av Kvist.

Utredningen har härmed slutfört sitt uppdrag.

Stockholm i april 1978

Gunnar Heckscher

Sven Andersson

Anders Björck

Bertil Fiskesjö

Britta Hammarbacken

Kenneth Kvist

Bo Könberg

Carl Lidbom

/Carl Herman Bergh

Claes H. Örn

Marie Hafström

Innehåll

<i>Förkortningar</i>	11
<i>Sammanfattning</i>	13
1 Särskilt förfarande för rättighetsbegränsande lagstiftning	13
2 Grundlagsstiftning	14
3 Lagprövningen	15
4 Lagrådsgranskningen	15
5 Expropriation	16
6 Förbud mot retroaktiv skattelag	16
7 Grundlagsskyddet för svenskt medborgarskap	17
<i>Författningsförslag</i>	19
1 Ändringar i regeringsformen	19
2 Ändringar i riksdagsordningen	27
3 Förslag till lag om lagrådet	32
1 <i>Utredningens direktiv</i>	37
2 <i>Frågornas tidigare behandling</i>	41
2.1 Inledning	41
2.2 1809 års regeringsform	41
2.3 Lagrådets tillkomst	42
2.4 Den tingstenska utredningen	42
2.5 Författningsutredningen	43
2.6 Lagrådsgranskningen fakultativ	44
2.7 Grundlagberedningen	44
2.8 1974 års regeringsform	45
2.9 1976 års reform	46
3 <i>Grundläggande synpunkter</i>	49
4 <i>Ett särskilt lagstiftningsförfarande för fri- och rättighetsbegränsande lag</i>	53
4.1 <i>Bakgrunden</i>	53
4.1.1 Rättighetsbegränsningar i många fall ofrånkomliga	53
4.1.2 Det tidigare grundlagsarbetet	54

4.1.3	Rättighetsskyddsutredningens direktiv i denna del	55
4.2	Tidigare anförda argument för och mot en särskild beslutsordning	56
4.2.1	Vid tillkomsten av 1974 års regeringsform	56
4.2.2	Vid 1976 års reform	57
4.3	Den materiella metodens möjligheter är begränsade; också ett förfarandeskydd behövs	60
4.4	Huvudproblemen	62
4.5	Ett underlag för att lösa "bihangsproblemet"	64
4.5.1	En slutsats av rättighetsskyddsutredningens "frekvensundersökning"	64
4.5.2	Frågan om ett generellt undantag för "rena" frihetsstraff	65
4.5.3	Frågan om ett generellt undantag för husrannsakan och dylikt	66
4.5.4	Frågan om ett generellt undantag för vissa tystnadsplikter	67
4.5.5	Sammanfattning av 4.5	67
4.6	Övriga huvudproblem	58
4.6.1	Det särskilda beslutsförfarandet bör vara tillämpligt bara på yrkande	68
	A. Rättighetsskyddsutredningen bygger på grundlagsskyddets nuvarande uppläggning	68
	B. En metod att minska olägenheterna av gränsoklarheterna	60
4.6.2	I princip ej bara skärpande ingrepp	70
4.6.3	I fråga om lag som innehåller föreskrifter av olika slag	70
4.7	Övriga huvudfrågor angående tillämpningsområdet	71
4.7.1	Inledning	71
4.7.2	I fråga om den fackliga konflikträtten	72
4.7.3	I fråga om utlännningar	72
4.7.4	Ett spørsmål rörande regeringsformens yttrandefrihetsbegrepp	73
4.7.5	Tidsbegränsad lag	74
4.7.6	Krig, krigsfara och andra extraordinära situationer	75
4.7.7	Rättighetsbegränsning som följdändring till grundlagsändring eller till konvention	76
4.7.8	Om mer än ett särskilt lagstiftningsförfarande efter ordalagen är tillämpligt	77
4.7.9	Om rättigheter som bryter sig mot varandra m. m.	78
4.7.10	Särskilt om ekonomiska ingreppsformer	79
4.7.11	Särskilt om sekretesslag	80
4.8	Övriga huvudfrågor i vad avser det särskilda lagstiftningsförfarandets utformning	81

4.9	Sammanfattning av förslaget i denna del	82
4.10	Vilka bestämmelser i en rättighetsbegränsande lag omfattas? Olika typfall	84
4.10.1	Den formella lagkraftens princip skall ej gälla beträffande det särskilda lagstiftningsförfarandet	84
4.10.2	"Bihangsbestämmelser", "hänvisningsbestämmelser" och vissa andra "kopplingsituationer"	85
4.10.3	Rättighetsbegränsningen intar en mera central plats i lagen	86
4.10.4	Lagar som i princip handlar bara om fri- och rättighetsbegränsning	88
4.10.5	Särskilt om brottsbalken	88
	A. Yttrandefrihetsbrotten m. m.	88
	B. Vad straffbestämmelserna om yttrandefrihetsbrotten "drar med sig"	89
	C. Beträffande brottsbalken i övrigt	89
4.10.6	Processlag	91
4.10.7	Exekutiv lag	93
4.10.8	Vissa bestämmelser är odelbara	93
4.10.9	Ett praktiskt förbehåll	93
4.11	Närmare om undantagen från det särskilda lagstiftningsförfarandets tillämpningsområde	94
4.11.1	Vissa tystnadsplikter	94
4.11.2	Husrannsakan och liknande intrång	96
4.11.3	"Rena" frihetsstraff	97
4.11.4	Förlängning av lags giltighetstid. En särskild underställningssituation	98
4.11.5	Krig och omedelbar krigsfara	99
4.12	Riksdagsförfarandet i lagstiftningsärenden om rättighetsbegränsningar	99
5	<i>Lagprövningen</i>	103
6	<i>Lagrådet</i>	111
6.1	Bakgrunden	111
6.2	Lagrådsgranskningen före 1971	112
6.2.1	Granskningsområdet	112
6.2.2	Granskningens inriktning	113
6.2.3	Lagrådets sammansättning och arbetsformer	114
6.3	1971 års reform	115
6.4	1974 års regeringsform	119
6.5	Senare förslag samt konstitutionsutskottets granskning	121
6.5.1	Ändringsförslag efter 1974	121
6.5.2	Konstitutionsutskottets granskningsbetänkanden	123
6.6	Lagrådsutredningens förslag	125
6.7	Antalet lagrådsremisser efter 1971	130

6.8	Överväganden	131
6.8.1	Allmänna utgångspunkter	131
6.8.2	Inriktningen av lagrådsgranskningen	133
6.8.3	Området för lagrådsgranskningen	135
6.8.4	Lagrådets sammansättning och arbetsformer	146
7	<i>Förfarandet vid grundlagsstiftning</i>	149
7.1	Bakgrunden	149
7.2	Överväganden	150
7.2.1	Tidsfrist vid grundlagsändring	150
7.2.2	Folkomröstning om vilande grundlagsförslag	151
8	<i>Förstärkningar av särskilda fri- och rättigheter</i>	155
8.1	Förstärkt skydd mot retroaktiv lagstiftning	155
8.2	Förstärkt skydd vid expropriation och dylikt	164
8.2.1	Grundlagsfrågans hittillsvarande behandling	164
8.2.2	Gällande ersättningsregler i vanlig lag	165
8.2.3	Överväganden	167
8.3	Förstärkt skydd för medborgarskapet	168
8.4	Förstärkning av de processuella garantierna vid frihetsberövande	172
9	<i>Specialmotivering</i>	175
9.1	<i>Regeringsformen</i>	175
2 kap. 7 §		175
2 kap. 9 §		175
2 kap. 10 §		175
2 kap. 12 §		177
1	Yttrandefriheten	178
	Massmedierätten	178
	Brottsbalken m. m.	179
	Upphovsrätt och dylikt	181
	Reklam	182
	Yrkesmässig kreditupplysning m. m.	182
	Datalagen	183
	Vård- eller behandlingslagstiftning och dylikt	184
	Tystnadsplikt	184
	Övrigt	185
2	Informationsfriheten	185
3	Mötesfriheten och demonstrationsfriheten	186
4	Föreningsfriheten	186
5	Religionsfriheten	186
6	Skyddet för förtrolig meddelelse	187
7	Rörelsefriheten	190
	Brottsbalken och viss anknytande lagstiftning	190
	Rättegångsbalken och viss anknytande lagstiftning m. m.	194
	Barnavårdslagen	196
	Nykterhetsvårdslagen	198

	Lagen om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall samt anknytande lagstiftning	199
	Omsorgslagen	200
	Smittskyddslagen	200
	Vissa bestämmelser i övrigt	201
	Vissa tjänsteplikter	202
8	Skyddet för den kroppsliga integriteten	202
9	Rätten till offentlig förhandling vid domstol	207
10	Riksdagsförfarandet	209
	2 kap. 18 §	209
	2 kap. 20 §	209
	8 kap. 1 §	211
	8 kap. 4 §	211
	8 kap. 15 §	211
	8 kap. 16 §	212
	8 kap. 18 §	212
	10 kap. 5 §	214
	11 kap. 14 §	215
	13 kap. 7 §	215
	Övergångsbestämmelser	215
9.2	Riksdagsordningen	216
	1 kap. 4 §	216
	Tilläggsbestämmelse 2.7.1	216
	Tilläggsbestämmelse 2.7.3	216
	2 kap. 9 §	216
	3 kap. 16 §	216
	3 kap. 17 §	217
	3 kap. 19 §	217
	4 kap. 8 §	217
	4 kap. 10 §	217
	5 kap. 1 § och tilläggsbestämmelse 5.1.3	217
	5 kap. 2 §	218
	5 kap. 3 § och tilläggsbestämmelse 5.3.1	218
	5 kap. 8 §	218
	5 kap. 10 §	219
	5 kap. 12 §	219
	Ikraftträdandebestämmelse	220
9.3	Förslaget till lag om lagrådet	220
	1, 6 och 16 §§	220
	10 §	221
	11–17 §§	221
	Övergångsbestämmelser	221
	<i>Reservation</i>	223
	Bilaga 1 <i>Lagrådsutredningens betänkande</i>	235
	Bilaga 2 <i>Rättighetsskyddsutredningens frekvensundersökning</i>	323

Förkortningar

c	Centerpartiet
Dir	Utredningsdirektiv
Ds Ju	Justitiedepartementets utredningsserie
fö	Folkpartiet
GLB	Grundlagberedningen
KU	Riksdagens konstitutionsutskott
m	Moderata samlingspartiet
NJA	Nytt juridiskt arkiv I (samling av högsta domstolens domar)
prop.	Regeringens (Kungl. Maj:ts) proposition
RF	Regeringsformen
RO	Riksdagsordningen
rskr	Riksdagens skrivelse
s	Sveriges socialdemokratiska arbetareparti
SFS	Svensk författningssamling
SkU	Riksdagens skatteutskott
SOU	Statens offentliga utredningar
TF	Tryckfrihetsförordningen
vpk	Vänsterpartiet kommunisterna

Sammanfattning

Rättighetsskyddsutredningen har haft i uppdrag att utreda frågan om förstärkt skydd i regeringsformen för de medborgerliga fri- och rättigheterna. Genom de ursprungliga direktiven fick utredningen tre huvuduppgifter, nämligen 1) att utarbeta förslag till särskilda regler om förfarandet vid rättighetsbegränsande lagstiftning, 2) att ta ställning till lagprövningens roll i rättighetsskyddet och utformningen härav, 3) att ta ställning till hur man skall avgränsa området för en obligatorisk laggranskning i lagrådet, hur lagrådet skall vara sammansatt och hur dess granskning av rättighetsbegränsande lagar skall föras in som en särskild del av rättighetsskyddet. Utredningen skulle också vara oförhindrad att ta upp andra frågor om förstärkningar av rättighetsskyddet. Som exempel på sådana frågor nämndes skyddet för egendomsrätten vid expropriation och annat sådant förfogande, krav på en viss minsta tid mellan de två besluten vid grundlagsändring, förbud mot rättighetsbegränsning på diskriminatorisk grund, utvidgning av förbudet mot retroaktiv lagstiftning samt regler till skydd för näringsfriheten och den s. k. föräldrarätten. I tilläggsdirektiv har utredningen senare fått en fjärde huvuduppgift, nämligen att överväga frågan om införande av beslutande folkomröstning som ett led i grundlagsstiftningsförfarandet.

Utredningen inledde sitt arbete i februari 1977 och har arbetat under krav på skyndsamhet. Den har begränsat sig till sina huvuduppgifter och några fakultativa uppgifter, nämligen skyddet för egendomsrätten vid expropriation m. m., krav på viss minsta tid mellan de två besluten vid grundlagsändring och utvidgning av förbudet mot retroaktiv lagstiftning. Utredningen har också övervägt frågan om förstärkning av grundlagsskyddet för medborgarskapet. Förslaget innebär följande.

1 Särskilt förfarande för rättighetsbegränsande lagstiftning

Förslag till lag som angår begränsning av sådan fri- eller rättighet som över huvud taget kan begränsas skall på yrkande av lägst tio riksdagsledamöter vila hos riksdagen i tolv månader från det att det beredande utskottet avgav sitt betänkande i ärendet. Om förslaget vid omröstning i kammaren får stöd av fem sjättedelar av de röstande, är det dock antaget omedelbart. Ett förslag som har vilat tolv månader skall därefter anmälas i kammaren av det beredande utskottet med ett nytt betänkande. Därvid blir det möjligt att föreslå sådana jämkningar av det vilande förslaget som ligger inom ärendets

ram. I denna omgång skall förslaget prövas enligt vanliga regler, dvs. det kan antagas med enkel majoritet.

Frågan huruvida ett lagförslag angår rättighetsbegränsning prövas för riksdagens vidkommande av konstitutionsutskottet. Besvarar utskottet denna fråga jakande, skall förslaget vila, om inte riksdagen omedelbart förkastar det – något som riksdagen kan göra med enkel majoritet – eller antager det med fem sjättedels majoritet. Besvarar konstitutionsutskottet frågan nekande, förfaller uppskovsyrkandet och riksdagen prövar omedelbart förslaget enligt allmänna regler. Utskottet får inte ge ett nekande svar utan att lagrådet har yttrat sig i frågan. Konstitutionsutskottet är inte bundet av vad lagrådet har sagt.

De fri- och rättigheter som omfattas av det föreslagna uppskovsförfarandet är de s. k. opinionsfriheterna, dvs. yttrande-, informations-, mötes-, demonstrations- och föreningsfriheterna, och vidare skyddet mot påtvingade kroppsliga ingrepp, mot kroppsvsitation och mot liknande intrång, skyddet för förtrolig meddelelse, skyddet för den fysiska rörelsefriheten samt principen att förhandling vid domstol skall vara offentlig.

För att uppskavsreglerna inte skall bli ett hinder i den allmänna reformverksamheten görs undantag för sådana frihetsbegränsningar som erfarenhetsmässigt ofta förekommer som "bihang" i lagar som i första hand rör andra ting. Vad som åsyftas här är tystnadsplikter för offentliga funktionärer, föreskrifter om husrannsakan eller liknande intrång – t. ex. inspektionsrätt för tillsynsmyndighet – och föreskrifter om frihetsstraff, dock inte husrannsakan eller frihetsstraff riktade mot någon utövning av en fri- eller rättighet. Exempelvis faller en föreskrift om fängelsestraff för misshandel utanför det särskilda förfarandet. En föreskrift om fängelsestraff för uppvigling omfattas däremot av detta. Vidare görs undantag för förlängning med högst två år av tidsbegränsad lag (t. ex. den särskilda lagen om telefonavlyssning vid förundersökning angående grovt narkotikabrott m. m.).

Uppskavsreglerna skall omfatta sådan särskild lag varigenom utlänning särbehandlas i rättighetshänseende.

2 Grundlagsstiftning

I syfte att öka möjligheterna till offentlig debatt kring väckta förslag till ändring av grundlag föreslår rättighetsskyddsutredningen att sådana förslag skall väckas minst tio månader före det riksdagsval, efter vilket det andra och avgörande riksdagsbeslutet skall fattas. Med avseende på ordinarie riksdagsval innebär regeln att förslag skall framläggas senast omkring mitten av november året före valet. Konstitutionsutskottet skall dock kunna medge undantag från regeln om tidsfrist. Härför fordras ett beslut i utskottet fattat med fem sjättedels majoritet.

Utredningen föreslår vidare att förslag till ändring av grundlag, som har antagits som vilande av riksdagen, skall underställas folkomröstning, om minst en tredjedel av riksdagens alla 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.

3 Lagprövningen

För närvarande gäller att domstol och annan rättstillämpande myndighet skall underlåta att tillämpa föreskrift, som till sitt innehåll avviker från grundlag eller annan överordnad författning. Detsamma gäller, om föreskriften har beslutats av ett organ som saknar kompetens att besluta i frågan eller om stadgad ordning i något annat hänseende har åsidosatts vid föreskriftens tillkomst. Har föreskriften beslutats av riksdagen eller regeringen, skall den sättas åt sidan endast om felet är uppenbart.

De nu beskrivna grundsatserna, som hittills har ansetts giltiga till följd av utvecklingen i rättspraxis, skall enligt förslaget lagfästas genom en föreskrift i regeringsformen.

4 Lagrådsgranskningen

Lagrådets ställning och uppgifter har utretts av en särskild utredning, lagrådsutredningen. Rättighetsskyddsutredningen har utarbetat sitt förslag i denna del med lagrådsutredningens betänkande (bilaga 1) som underlag.

Rättighetsskyddsutredningen föreslår att yttrande av lagrådet bör inhämtas, innan riksdagen beslutar lag som tillhör någon av ett antal uppräknade typer. Dessa är

- ☐ grundlag om tryckfriheten
- ☐ lag om begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar
- ☐ annan lag som angår begränsning av någon av de grundläggande fri- och rättigheterna
- ☐ lag om kommunal beskattning
- ☐ lag som avses i 8 kap. 2 § regeringsformen, dvs. lag om svenskt medborgarskap och civillag
- ☐ lag som avses i 8 kap. 3 § regeringsformen, dvs. offentligrättslig lag som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (strafflag, lag om statlig skatt, lag om naturvård, lag om arbetarskydd, lag om marknadsföring, lag om tvångsåtgärder inom socialvården m. m.)
- ☐ lag som avses i 11 kap. regeringsformen, dvs. lag om rättegången, lag om offentliga tjänstemäns rättsställning, lag om överlämnande av myndighetsutövning till enskild organisation eller individ m. m.

Den återgivna grundlagsregeln om remiss till lagrådet är tillämplig om riksdagen finner lagen vara viktig för enskilda eller från allmän synpunkt. Vidare sägs att i ett par undantagsfall lagrådets yttrande inte behövs. Dessa fall är att riksdagen finner att lagrådets hörande skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller att det skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så, att avsevärt men skulle uppkomma.

Effekten av huvudregeln förstärks genom att regeringen skall bli skyldig att

redovisa sina motiv, om den framlägger förslag till lag inom något av de uppräknade områdena utan att ha hört lagrådet. Sådan redovisning skall således lämnas, om regeringen exempelvis anser att lagen inte är "viktig" för enskilda eller från allmän synpunkt eller att lagrådets hörande skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet. Utredningen hänvisar också till att riksdagsutskott kan inhämta yttrande av lagrådet och att detta i regel skall göras redan när en tredjedel av utskottets ledamöter begär det.

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

Beträffande lagrådets sammansättning och tjänstgöring ansluter sig rättighetsskyddsutredningen i allt väsentligt till vad lagrådsutredningen har föreslagit. Detta innebär att det normala antalet ledamöter på avdelning av lagrådet sänks från fyra till tre, att minst en av dessa skall vara justitieråd och minst en regeringsråd, att lagrådet skall kunna arbeta på högst fyra avdelningar samt att sammanlagt högst nio justitie- och regeringsråd skall kunna tagas i anspråk för tjänstgöring i lagrådet. Jurist som inte är justitie- eller regeringsråd, t. ex. förutvarande justitie- eller regeringsråd, skall kunna anlitas vid behov, dvs. främst när en fjärde avdelning behövs eller när en avdelning undantagsvis behöver en fjärde ledamot.

5 Expropriation

Rättighetsskyddsutredningen föreslår att grundlagsregeln om rätt till ersättning vid expropriation eller annat sådant förfogande (tvångsinlösen enligt byggnadslagen, enligt någon ransonerings- eller förfogandelag osv.) skall formuleras så att det blir fullt klart att den vilkens egendom tages i anspråk skall få ersättning för sin förlust. De närmare grunderna skall liksom hittills bestämmas i lag. Utredningen uttalar att nu gällande lagregler inte avviker från den standard som den föreslagna grundlagsregeln kräver.

6 Förbud mot retroaktiv skattelag

Rättighetsskyddsutredningen föreslår ett principiellt förbud mot retroaktiv skattelag såsom komplettering av det redan gällande förbudet mot retroaktiv strafflag. Den föreslagna regeln innebär att skatt eller avgift inte skall få tas ut i vidare mån än som följer av föreskrift som gällde när den omständighet inträffade som utlöste skatt- eller avgiftsskyldigheten (att intäkten blev tillgänglig för lyftning, att den bokfördes eller skulle bokföras, att förmögenhetstillgången var i den skattskyldiges ägo, att arvlåtaren dog osv.). Det undantaget skall dock gälla att riksdagen skall kunna besluta att föreskriften skall gälla även om nämnda omständighet inträffade medan förslag till föreskriften var under prövning i riksdagen eller efter det att regeringen hade

lämnat riksdagen ett skriftligt meddelande i saken. Detta undantag syftar till att förebygga sådana orättvisor som kan uppkomma som en följd av att föreliggande legala möjligheter till skatteflykt utnyttjas efter det att det har blivit känt att lagändring förbereds. Vidare skall undantag gälla i händelse av krig, krigsfara eller svår ekonomisk kris.

7 Grundlagsskyddet för svenskt medborgarskap

För närvarande gäller att ingen svensk 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. Denna skyddsregel förstärks enligt förslaget så att den omständigheten att någon är eller blir medborgare i annan stat inte blir tillräcklig orsak att beröva honom hans svenska medborgarskap. Principiellt uppställs i grundlagsregeln det kravet att han med fri vilja söker medborgarskap i den andra staten. Principen får dock vidkännas vissa undantag. Det skall kunna föreskrivas i lag att barn under 18 år följer sina föräldrar eller någon av dem i fråga om medborgarskapet. Vidare skall det kunna föreskrivas att den som sedan födelsen är medborgare även i en annan stat och sedan minst fem år är varaktigt bosatt där förlorar sitt svenska medborgarskap vid vuxen ålder (vid 18 års ålder eller senare). Den senast återgivna undantagsregeln innehåller ett förbehåll om konvention med den andra staten. Sådan överenskommelse skall enligt vad utredningen uttalar underställas riksdagen för godkännande.

Bakom rättighetsskyddsutredningens förslag står utredningens ordförande Gunnar Heckscher samt ledamöterna Sven Andersson (s), Anders Björck (m), Bertil Fiskesjö (c), Britta Hammarbacken (c), Bo Könberg (fp) och Carl Lidbom (s). Ledamoten Kenneth Kvist (vpk) har reserverat sig för att de grundläggande fri- och rättigheterna skall skyddas på annat sätt och för att grundlagsskydd skall beredas åt vissa rättigheter som nu inte skyddas av regeringsformen.

Författningsförslag

1 Ändringar i regeringsformen

Häri genom föreskrivs i fråga om regeringsformen

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, 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.

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 sitt uttryckliga 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 sedan minst fem år 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 fråga är om att till riket överflytta verkställighet av frihetsberövande påföljd som har ådömts i annan stat.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

Har medborgare av annan anledning än som anges 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.

Om icke den prövning som föreskrives i denna paragraf har uppdragits åt behörig myndighet, skall den utföras av 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 avgift får ej uttagas i vidare mån än som följer av föreskrift, som gällde när den omständighet inträffade som utlöste skatt- eller avgiftsskyldigheten. Riksdagen får likväl, om den finner särskilda skäl påkalla det, föreskriva att skatt eller avgift får uttagas även i annat fall, dock endast om sagda omständighet inträffade, sedan ett av regeringen eller riksdagsutskott framlagt förslag därtill hade lämnats till riksdagen eller sedan regeringen hade lämnat riksdagen meddelande i saken genom skrivelse. Riksdagen får härutöver föreskriva undantag från vad som är bestämt i första meningen, om riksdagen finner det påkallat av särskilda skäl i samband med krig, krigsfara 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 §§ medger, begränsas genom lag 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

Nuvarande lydelse

göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Föreslagen lydelse

Förslag till lag angående begränsning av någon av de fri- och rättigheter som angives i första stycket skall, om det ej förkastas, på yrkande av lägst tio riksdagsledamöter 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 därom. Frågan, huruvida lagförslag angår begränsning som nu sagts, prövas för riksdagens vidkommande av konstitutionsutskottet.

Tredje stycket gäller icke förslag till förlängning med högst två år av giltighetstiden för tidsbegränsad lag. Det skall ej heller tillämpas enbart därför att den föreslagna lagen angår

1. förbud att röja sådant, som någon har erfurit i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt och som får hållas hemligt med stöd av tryckfrihetsförordningen,

2. husrannsakan eller liknande intrång eller

3. frihetsstraff såsom påföljd för viss gärning.

18 §

Varje medborgare skall vara tillförsäkrad ersättning enligt grunder som bestämmes i lag för det fall att hans egendom toges i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande.

Varje medborgare vilkens egendom toges i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande skall vara tillförsäkrad ersättning för förlusten enligt grunder som bestämmes i lag.

20 §

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

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

Nuvarande lydelse

meningsyttring eller att tillhöra tros-samfund 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 brottspå-följd och annan retroaktiv rätts-verkan av brott (10 §),

5. skydd mot inrättande av dom-stol 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 expro-priation eller annat sådant förfo-gande (18 §).

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

meningsyttring eller att tillhöra tros-samfund 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 brottspå-följd och annan retroaktiv rätts-verkan av brott *samt mot retroaktiv skatt eller avgift* (10 §),

5. skydd mot inrättande av dom-stol 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 expro-priation eller annat sådant förfo-gande (18 §).

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

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

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.*

4 §

Föreskrifter om rådgivande folkomröstning i hela riket meddelas genom lag.

Föreskrifter om rådgivande folkomröstning i hela riket *och om förfarandet vid folkomröstning i grundlagsfråga* meddelas genom lag.

15 §

Grundlag stiftas genom två lika-lydande beslut. Det andra beslutet får 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.

Grundlag stiftas genom två lika-lydande beslut. Det andra beslutet får ej fattas, förrän det efter det första beslutet har hållits val till riksdagen i hela riket och den nyvalda riksdagen har samlats. *Från det att ärendet första gången anmälles i riksdagens kammare måste minst tio månader förflyta före valet, såvida icke konstitutionsutskottet genom beslut, som fattas senast vid ärendets beredning och varom minst fem sjättedelar av ledamöterna förenar sig, medgiver 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 framställs 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.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

Folkomröstningen skall hållas samtidigt med det val till riksdagen som äsytas i första stycket. Vid omröstningen får de som har rösträtt vid valet tillkännagiva om de instämmer i 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.

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. Tillägsbestämmelse i riksdagsordningen beslutas dock i samma ordning som lag i allmänhet.

I fråga om stiftande av riksdagsordningen tillämpas bestämmelserna i 15 § första stycket första och andra meningarna och andra stycket. Riksdagsordningen 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. Tillägsbestämmelse i riksdagsordningen beslutas dock i samma ordning som lag i allmänhet.

18 §

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 kan inhämtas av regeringen eller, enligt vad som närmare anges i riksdagsordningen, av riksdagsutskott.

Yttrande av lagrådet bör inhämtas innan riksdagen beslutar grundlag om tryckfriheten, lag om begränsning av rätten att taga del av allmänna handlingar, annan lag som angår begränsning av någon av de grundläggande fri- och rättigheterna, lag om kommunal beskattning eller lag som avses i 2 eller 3 § eller i 11 kap., om riksdagen finner lagen vara viktig för enskilda eller från

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

allmän synpunkt. Lagrådets yttrande behöver dock icke inhämtas, om riksdagen finner att dess hörande skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller fördröja lagstiftningsfrågans behandling så, att avsevärt men skulle uppkomma. Framlägger regeringen för riksdagen förslag till lag av något sådant slag som angives i detta stycke utan att dessförinnan höra lagrådet, skall regeringen samtidigt redovisa skälen härtill.

Lagrådet skall undersöka hur förslag till lag, som överlämnas till lagrådet för granskning, 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 antagas tillgodose angivna syften, samt i övrigt söka belysa 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. Om överlåtelse beslutar riksdagen i den ordning som är föreskriven för stiftande av grundlag eller, om beslut i

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 överlåtas 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 därom* 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 överlåtas 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 underlåtas 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 vid ingången av året efter det år under vilket riksdagen antager dem slutligt.

2. Äldre föreskrift om skatt eller avgift skall tillämpas utan hinder av 2 kap. 10 § andra stycket.

2 Ändringar i riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs i fråga om riksdagsordningen

*del*s 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,

*del*s att tillägsbestämmelserna 2.7.1 och 2.7.3 skall ha nedan angivna lydelse,

*del*s att i riksdagsordningen skall införas två nya tillägsbestämmelser, 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 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 med kammaren.

2 kap.

Tillägsbestämmelse 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:

1. val,
2. propositioner samt skrivelser från regeringen med redogörelse för viss verksamhet,
3. förslag och redogörelser från andra riksdagsorgan än utskott,
4. motioner,

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, 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,

Nuvarande lydelse

5. utskottsbetänkanden i den ordning utskotten angives i tilläggsbestämmelse 4.2.1.

Föreslagen lydelse

5. utskottsbetänkanden i den ordning utskotten angives 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, 2.14.1, 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 lagförslag angår begränsning av någon av de fri- och rättigheter som angives i 2 kap. 12 § första stycket regeringsformen.

3 kap.

16 §

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

Konstitutionsutskottet skall 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.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

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 sammansatt utskott. Sådant utskott avgiver betänkande till riksdagen.

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

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

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 lagförslag icke angår begränsning av fri- eller rättighet som angives i 2 kap. 12 § första stycket regeringsformen, utan att lagrådet har yttrat sig i saken.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

5 kap.

1 §

Utskotts betänkande skall före ärendets avgörande bordläggas vid två sammanträden med kammarerna, 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 kammarerna.

Tillägsbestämmelse 5.1.3

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

2 §

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

Ärende om folkomröstning i grundlagsfråga eller om misstroendeförklaring skall ligga på kammarernas 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.

3 §

Ärende i vilket överläggning äger rum får ej upptagas till avgörande förrän kammarerna på talmannens förslag har funnit överläggningen avslutad.

Ärende avgöres med acklamation eller, om ledamöterna 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 ställs under omröstning om omedelbart antagande.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse**Tilläggsbestämmelse 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 sista meningen i nämnda stycke. Efter prövning hos utskottet skall ärendet på nytt anmälas i kammaren för handläggning enligt 1 § första stycket. Har konstitutionsutskottet förklarat att förslaget angår begränsning som avses i nämnda bestämmelse i regeringsformen, skall förslaget, 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.

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

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

Nuvarande lydelse

första lagtima riksmötet efter valet.

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

Föreslagen lydelse

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.

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 samtidigt med de ändringar i regeringsformen, som . . .

3 Förslag till lag om lagrådet

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Lagrådet utgörs av högst fyra avdelningar.

Regeringen bestämmer med hänsyn till arbetsbördan i lagrådet om det skall bestå av mer än en avdelning.

2 § I lagrådet tjänstgör justitieråd och regeringsråd. Flera än sammanlagt nio justitieråd och regeringsråd får ej samtidigt tagas i anspråk för tjänstgöring i lagrådet.

Vid behov kan även annan lagfaren person förordnas att tjänstgöra som ledamot av lagrådet.

3 § Avdelning består av tre ledamöter. Om särskilda skäl föreligger, får regeringen bestämma att avdelning skall bestå av fyra ledamöter vid behandlingen av visst ärende.

I avdelning skall ingå såväl justitieråd som regeringsråd. Mer än en sådan ledamot som avses i 2 § andra stycket får ej tjänstgöra i avdelning.

4 § Regeringen bestämmer med beaktande av 2 och 3 §§ hur många justitieråd och regeringsråd, som skall tjänstgöra i lagrådet, och hur sådana ledamöter skall fördelas på avdelningar.

5 § Högsta domstolen utser de justitieråd och regeringsrätten de regeringsråd, som skall vara ledamöter av lagrådet, och bestämmer vilken avdelning de skall tillhöra.

Annan lagfaren person som skall vara ledamot av lagrådet förordnas av regeringen, som också bestämmer vilken avdelning sådan ledamot skall tillhöra.

6 § Om ej annat föranleds av regeringens beslut om avdelnings tjänstgöring eller sammansättning, utses ledamöter av lagrådet för en period av två år räknat från början av högsta domstolens höstsession under år med udda slutsiffra (lagrådsperiod). Om annan tjänstgöringstid i visst fall föreskrivs i 13 §.

7 § Justitieråd eller regeringsråd, som har tjänstgjort i lagrådet minst ett år under en lagrådsperiod, får efter periodens utgång ej utan särskilda skäl utses att på nytt tjänstgöra i lagrådet förrän nästa lagrådsperiod har utgått. Ordförande på avdelning i högsta domstolen eller regeringsrätten får ej utses till ledamot av lagrådet.

Justitieråd eller regeringsråd, som har uppnått sextio års ålder, får ej utan eget samtycke utses att tjänstgöra i lagrådet.

8 § Lagrådets avdelningar är lika behöriga att behandla ärenden som ankommer på lagrådet.

Ärendena fördelas mellan avdelningarna på sätt lagrådets ledamöter bestämmer.

9 § Ordförande på avdelning i lagrådet är det justitieråd eller regeringsråd som först har utnämnts till sådant ämbete. Med justitieråd och regeringsråd jämställs härvid förutvarande justitieråd och regeringsråd.

När lagrådets ledamöter sammanträder sammanfällt, förs ordet av den äldste ordföranden på avdelning.

10 § När lagrådet behandlar ärende som har beretts i regeringskansliet, skall tjänsteman i kansliet biträda med föredragning och på annat lämpligt sätt. Vid behandlingen av lagförslag som har väckts inom riksdagen skall det utskott som har begärt lagrådets yttrande ställa föredragande till förfogande. I övrigt får lagrådet på allmän bekostnad anlita de sakkunniga och biträden som lagrådet anser sig behöva.

11 § Förekommer skiljaktiga meningar vid behandlingen av ärende, skall omröstning ske i den utsträckning som finnes påkallad.

Vid omröstning gäller den mening som omfattas av flest ledamöter eller, om flera meningar har fått lika många röster, den mening som biträds av den äldste bland dem som har röstat för någon av dessa meningar.

12 § Har behandlingen av ärende ej avslutats vid lagrådsperiods utgång skall, till dess ärendet har blivit slutligt handlagt, de ledamöter som har deltagit i behandlingen tjänstgöra på avdelningen i stället för dem som har utsetts för den nya perioden.

13 § Avgår justitieråd eller regeringsråd, som är ledamot av lagrådet, från sitt domarämbete eller får han förfall, utser vid behov den domstol som har förordnat honom annat justitieråd eller regeringsråd att tjänstgöra i hans ställe i lagrådet.

Avdelning kan bestämma att den som har tjänstgjort på avdelningen under förfall för annan skall fortsätta att tjänstgöra i dennes ställe efter förfallets upphörande, till dess ärende i vars handläggning han har deltagit har blivit slutligt handlagt.

14 § Justitieråd eller regeringsråd som tjänstgör i lagrådet skall deltaga i behandlingen i högsta domstolen eller regeringsrätten av mål eller ärende, med vilket han förut har tagit befattning vid handläggning för slutligt avgörande, samt i behandlingen av mål eller ärende, som skall avgöras av högsta domstolen eller regeringsrätten i dess helhet.

15 § Ledamot av lagrådet är berättigad till tre månaders ledighet om året på tid som lagrådets ledamöter bestämmer.

Ledamot vilkens tjänstgöring har inletts under pågående lagrådsperiod erhåller ledighet enligt vad lagrådets ledamöter bestämmer. Ledigheten får ej överstiga tre månader om året.

Andra stycket skall tillämpas också på ledamot, som är förordnad att deltaga i behandlingen av visst ärende.

16 § Har regeringen meddelat lagrådet att det ej har att förvänta något ärende under viss tid, skall justitieråd och regeringsråd, som är i tjänst i lagrådet, under nämnda tid tjänstgöra i den domstol som de tillhör, såvida ej annat föranleds av brådskande ärende.

17 § Om laga hinder ej möter, bör alla justitieråd eller regeringsråd som ej är befriade från tjänstgöringsskyldighet deltaga i handläggningen av ärende som enligt denna lag ankommer på högsta domstolen eller regeringsrätten.

Denna lag träder i kraft samtidigt med de ändringar i regeringsformen, som. . . Lagen (1965:186) om lagrådet skall samtidigt upphöra att gälla.

Den lagrådsperiod som inleds vid början av högsta domstolens höstsession år 1979 upphör när denna lag träder i kraft. Den första lagrådsperioden enligt den nya lagen pågår från sagda tidpunkt till dess att nästa lagrådsperiod skall inledas enligt 6 § i den nya lagen.

I ar behandlingen av ärende ej avslutats när denna lag träder i kraft, skall de ledamöter som har deltagit i behandlingen tjänstgöra på avdelning i lagrådet till dess ärendet har blivit slutligt handlagt. I fråga om avdelningens sammansättning vid behandlingen av sådant ärende tillämpas äldre lag.

Före nya lagens ikraftträdande skall, med tillämpning av 1–7 §§ nya lagen, beslut i de hänseenden som avses i dessa paragrafer meddelas för den lagrådsperiod som inleds när denna lag träder i kraft.

1 Utredningens direktiv

Rättighetsskyddsutredningens direktiv (den 20 januari 1977, Dir 1977:1) är intagna i 1978 års kommittéberättelse del II (s. 3 f.). Utredningen har fått tilläggsdirektiv (den 10 november 1977, Dir 1977:112, kommittéberättelsen del II s. 108 f.).

I direktiven redogjorde departementschefen, statsrådet Romanus, inledningsvis för regeringsformens nuvarande skydd för de medborgerliga fri- och rättigheterna. Han nämnde också den lagstiftningsverksamhet som bedrivits parallellt med arbetet med regeringsformens grundlagsskydd och som varit inriktad på att bygga ut och förstärka det särskilda rättighetsskyddet i tryckfrihetsförordningen. De nu åsyftade ändringarna i regeringsformen och i tryckfrihetsförordningen, vilka riksdagen beslutat under år 1976, utgjorde emellertid inte någon slutpunkt i arbetet på att förstärka skyddet för den enskildes fri- och rättigheter. Det var förutsatt att lagstiftningsarbetet skulle fortsätta, anförde departementschefen. Han hänvisade därvid till propositionen 1975/76:204, propositionen 1975/76:209 (s. 89 f., 95 och 96) och konstitutionsutskottets betänkande 1975/76:56 (s. 13 f.) vilket godtagits av riksdagen. Departementschefen anförde vidare:

Det fortsatta utredningsarbetet på fri- och rättighetsområdet bör nu inledas. Jag avser att inom kort hemställa om bemyndigande att tillkalla en parlamentarisk kommitté som skall få i uppdrag att med utgångspunkt i massmedieutredningens förslag utarbeta förslag till en ny yttrandefrihetsgrundlag. Det kan visa sig lämpligt att i en sådan grundlag reglera också yttrandefriheten vid möten och demonstrationer, vilket i så fall skulle innebära att skyddet för mötes- och demonstrationsfriheterna flyttades över från RF till den nya grundlagen.

Det utredningsuppdrag som jag nyss har nämnt är av en sådan omfattning och svårighetsgrad att det inte kan påräknas leda till ett propositionsförslag redan under innevarande valperiod. Eftersom det är angeläget att snarast möjligt få till stånd en förbättring av grundlagsskyddet för de medborgerliga fri- och rättigheterna anser jag emellertid att det nu genast bör tillkallas en särskild kommitté som skall få i uppdrag att lägga fram förslag till förstärkning av RF:s rättighetsskydd så snart att det första riksdagsbeslutet kan fattas före nästa ordinarie riksdagsval. Även denna kommitté bör ha parlamentarisk sammansättning.

Som framgår av den redogörelse som jag nyss har lämnat tillåter RF också efter den 1 januari 1977 att vissa rättigheter begränsas genom vanlig lag inom delvis ganska vida ramar. Bl. a. gäller detta yttrande- och informationsfriheterna. Den särskilda yttrandefrihetsutredningens arbete kan förväntas leda fram till regler som innebär att de för vårt demokratiska samhällsskick särskilt betydelsefulla delarna av yttrandefriheten och de övriga opinionsfriheterna får ett grundlagsskydd av samma styrka som det nuvarande tryckfrihetsskyddet. Att åstadkomma en sådan omfattande materiell

rättighetsreglering är emellertid, som jag nyss har nämnt, en tidskrävande uppgift. Med hänsyn till den begränsade tidsram som gäller för den nu aktuella kommittén bör denna på hithörande område i första hand inrikta sig på att utarbeta särskilda regler om förfarandet vid rättighetsbegränsande lagstiftning. Dessa regler skall ha till uppgift att ställa upp hinder mot att en riksdagsmajoritet, t. ex. under inflytande av påtryckningar från främmande makt eller påverkad av en tillfällig inhemsk opinion, utnyttjar möjligheten att inom de ramar som RF ställer upp besluta om rättighetsbegränsningar av ett slag som normalt skulle te sig helt oacceptabla. En naturlig lösning förefaller här vara att skapa regler som innebär att rättighetsbegränsningar inte kan beslutas lika snabbt som vanlig lag. Kommittén får vid sin utformning av sådana regler bl. a. ta ställning till om ett krav på särskild tidsutdräkt skall gälla undantagslöst eller om riksdagen under vissa förutsättningar – t. ex. om en betydande majoritet kan vinnas för ett lagförslag – eller på vissa områden skall kunna få till stånd en rättighetsbegränsning utan särskild tidsutdräkt genom ett enda beslut. Det är uppenbart att behovet av att kunna begränsa rättigheter genom ett enda beslut ökar ju större det rättighetsområde är som omfattas av de särskilda förfarandereglerna. Kommittén bör därför också överväga om dessa regler kan begränsas till att gälla opinionsfriheterna eller om de skall ha större räckvidd.

Kommitténs andra huvuduppgift skall, i enlighet med vad riksdagen har förordat, vara att ta ställning till lagprövningsrättens roll i rättighetsskyddet och hur denna rätt bör vara utformad i framtiden.

Den tredje av kommitténs huvuduppgifter gäller lagrådets ställning. Enligt min mening talar starka skäl för ett återinförande av en obligatorisk medverkan av lagrådet i lagstiftningsarbetet. Såvitt gäller denna fråga bör det kommande utredningsarbetet bedrivas i två etapper. Jag avser att senare denna dag begära bemyndigande att tillkalla en särskild utredare som skall överväga frågorna om lagrådets sammansättning och arbetsformer och om inriktningen av lagrådets granskningsverksamhet samt om dess beräknade arbetsbörda vid olika avgränsningar av området för en obligatorisk lagrådsgranskning. Detta utredningsarbete, som bl. a. kan väntas leda till flera alternativa utformningar av ett system med obligatorisk lagrådsgranskning, bör vara avslutat vid halvårsskiftet i år. Det bör sedan lämpligen ankomma på den kommitté som nu skall tillkallas att mot bakgrund av det sålunda tillgängliga materialet ta ställning till hur man skall avgränsa området för den obligatoriska granskningen, hur lagrådet skall vara sammansatt och hur dess granskning av rättighetsbegränsande lagar skall föras in som en särskild del av rättighetsskyddet.

I samband med utskottsbehandlingen av förslaget till nya fri- och rättighetsregler avgavs ett stort antal reservationer med bl. a. krav på ytterligare förstärkningar av rättighetsskyddet. Här kan pekas på frågorna om förstärkning av skyddet för egendomsrätten, krav på en viss minsta tid mellan de två besluten vid grundlagsändring, förbud mot rättighetsbegränsning på diskriminatorisk grund, utvidgning av förbudet mot retroaktiv lagstiftning samt regler till skydd för näringsfriheten och den s. k. föräldrarätten, dvs. föräldrarnas rätt att ha vårdnaden om sina barn och att bestämma om deras uppfostran och utbildning. Den av mig nu förordade kommittén bör vara oförhindrad att ta upp även sådana frågor till behandling. Såvitt gäller egendomsrätten: bör arbetet i första hand inriktas på uppgiften att närmare ange kvalitetskravet på den ersättning som enligt RF i gällande lydelse skall utgå vid expropriation och annat sådant förfogande. Om kommittén skulle finna att näringsfriheten och föräldrarätten bör komma till uttryck i RF bör den ta ställning till om detta skall ske genom kompletteringar av programstadgandet i 1 kap. 2 § RF i detta lagrums nya lydelse eller om man i någon utsträckning bör bereda dessa rättigheter skydd med hjälp av bindande rättsregler i 2 kap. RF.

Kommittén bör under sitt arbete hålla kontakt med den särskilda yttrandefrihetsutredning som jag har nämnt i det föregående.

Som jag redan har sagt bör det första riksdagsbeslutet om ett förstärkt rättighets-

skydd i RF kunna fattas före 1979 års val. Detta innebär att det nu diskuterade utredningsarbetet måste genomföras med skyndsamhet. Kommitténs förslag bör läggas fram senast vid utgången av första kvartalet år 1978.

Jag vill i detta sammanhang slutligen nämna att jag avser att föreslå regeringen att redan under innevarande riksmöte förelägga riksdagen förslag till regler som bidrar till att förstärka skyddet för de medborgerliga fri- och rättigheterna genom att möjliggöra beslutande folkomröstning i grundlagsstiftningsfrågor.

Direktiven (Dir 1977:2) till den förberedande utredningen om lagrådets ställning och uppgifter återfinns till huvudsaklig del i den utredningens betänkande, vilket tagits in som bilaga 1 till rättighetsskyddsutredningens betänkande.

Rättighetsskyddsutredningens tilläggsdirektiv avser den nyssnämnda frågan om beslutande folkomröstning i grundlagsstiftningsfrågor. Departementschefen anknöt till vad han anfört i utredningens direktiv därom, att han avsåg att föreslå regeringen att redan under riksmötet 1976/77 förelägga riksdagen förslag till regler som skulle möjliggöra sådan folkomröstning. Departementschefen fortsatte:

Arbete på att utforma sådana regler har bedrivits i justitiedepartementet under våren 1977. I samband härmed har, i enlighet med den praxis som har utvecklats i mer väsentliga grundlagsstiftningsärenden, förekommit samråd med företrädare för den parlamentariska oppositionen. Från oppositionen har därvid förts fram önskemål om att förslag i frågan inte skall läggas fram för riksdagen förrän resultatet av rättighetsskyddsutredningens arbete föreligger.

Enligt min mening talar starka principiella skäl för att medborgarna ges möjlighet att ta direkt del i den beslutsprocess som syftar till att ställa upp de grundläggande reglerna om vilka organ som på deras vägnar skall utöva den offentliga makten, om hur dessa organ skall utses, om hur makten skall fördelas mellan dem och om vilka gränser som skall sättas för den offentliga maktutövningen. 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. En ordning som innebär att de enskilda medborgarna ges möjlighet att ta direkt del i beslut om ändring av dessa skyddsregler måste ses som en viktig förstärkning av det konstitutionella rättighetsskyddet. Jag är därför av den uppfattningen att ett första riksdagsbeslut om folkomröstning i grundlagsstiftningsfrågor bör fattas redan under innevarande valperiod. Skäl talar emellertid för att man skall gå till mötes önskemålet om ett visst dröjsmål i förhållande till den ursprungliga tidsplanen. Jag vill här först och främst peka på det stora värde som ligger i att lagar som reglerar demokratins spelregler beslutas under största möjliga enighet. Härtill kommer att det råder ett nära samband mellan de frågor som omfattas av rättighetsskyddsutredningens uppdrag och ärendet om folkomröstning i grundlagsstiftningsfrågor. Jag kan i sammanhanget nämna att, enligt vad jag har inhämtat, även andra aspekter på grundlagsstiftningsförfarandet har aktualiserats inom utredningen.

Den önskvärda samordningen av reformarbetet på RF:s område uppnås lättast om detta i sin helhet läggs på rättighetsskyddsutredningen. Jag förordar därför att frågan om införande av beslutande folkomröstning som ett led i grundlagsstiftningsförfarandet överlämnas till utredningen. Efter samråd med företrädare för utredningen anser jag mig kunna utgå från att detta inte kommer att medföra att kommitténs arbete fördröjs i någon högre grad.

Rättighetsskyddsutredningen bör vid sina överväganden i folkomröstningsfrågan utgå från de förslag i ämnet som har lagts fram i olika sammanhang. Ett sådant förslag återfinns i författningsutredningens förslag till regeringsform (SOU 1963:16 och 17;

7 kap. 4 §). Lösningar som nära ansluter sig till författningsutredningens har därefter förts fram dels i en reservation till grundlagberedningens slutbetänkande (SOU 1972:15), dels i reservationer till konstitutionsutskottets betänkanden i samband med beslutet om 1974 års RF² (KU 1973:26) och beslutet om de nya reglerna i RF om skydd för de medborgerliga fri- och rättigheterna (KU 1975/76:56). Dessa förslag innebär alla att en riksdagsminoritet av viss storlek (en tredjedel av ledamöterna) skall kunna få till stånd en folkomröstning om ett vilande grundlagsförslag i samband med närmast följande riksdagsval.

2 Frågornas tidigare behandling

2.1 Inledning

Hur skyddet för de medborgerliga fri- och rättigheterna har utvecklats i vårt land har för tiden fram till och med tillkomsten av 1974 års regeringsform utförligt skildrats av fri- och rättighetsutredningen (SOU 1975:75 s. 55–87 och 257–275). Rättighetsskyddsutredningen redogör för rättsutvecklingen och tidigare reformförslag i de av utredningen behandlade frågorna i kapitlen 4–8. Fördenskull ges här bara en kort allmän översikt över bakgrunden till dessa frågor.

2.2 1809 års regeringsform

1809 års regeringsform innehöll i 16 § – i anslutning till den äldre traditionen – stadganden om visst skydd för den enskilde gentemot konungen. Paragrafen lydde:

Konungen bör rätt och sanning styrka och befordra, vrångvisa och orätt hindra och förbjuda, ingen fördärva eller fördärva låta, till liv, ära, personlig frihet och välfärd, utan att han lagligen förvunnen och dömd är, och ingen avhända eller avhända låta något gods, löst eller fast, utan rannsaking och dom, i den ordning, Sveriges lag och laga stadgar föreskriva; ingens fred i dess hus störa eller störa låta; ingen från ort till annan förvisa; ingens samvete tvinga eller tvinga låta, utan skydda var och en vid fri utövning av sin religion, så vitt han därigenom icke störer samhällets lugn eller allmän förargelse åstadkommer. Konungen låte en var bliva dömd av den domstol, varunder han rätteligen hör och lyder.

Beträffande styrkan av det skydd som paragrafen gav, särskilt frågan i vad mån paragrafen avsåg även av konung och riksdag gemensamt beslutade föreskrifter, förblev doktrinen oklar. Någon reglering i 1809 års regeringsform av lagprövningen, dvs. domstolars och andra rättstillämpande myndigheters rätt och plikt att pröva om stadgande i lag eller annan författning står i överensstämmelse med grundlag, förekom heller inte.

Tryckfriheten garanterades dels i en särskild grundlag, tryckfrihetsförordningen, dels i 86 § regeringsformen, vilken hade följande lydelse:

Med tryckfrihet förstås varje svensk mans rättighet att, utan några av den offentliga makten i förväg lagda hinder, utgiva skrifter; att sedermera endast inför laglig domstol kunna tilltalas för deras innehåll, och att icke i annat fall kunna därför straffas, än om

detta innehåll strider mot tydlig lag, givet att bevara allmänt lugn, utan att återhålla allmän upplysning. Alla handlingar och protokoll i vad mål som helst, de protokoll undantagna, som i statsrådet och hos konungen i ministeriella ärenden och kommandomål föras, må ovillkorligen genom trycket kunna utgivis. Ej må tryckas banko- och riksgäldsverkens protokoll och handlingar rörande ärenden, vilka böra hemliga hållas.

Sedan gammalt har vissa lagförslag underkastats en granskning i särskild ordning innan de läggs fram i riksdagen. Granskningsordningen fick i 1809 års regeringsform fastare former och lades på högsta domstolen. Granskningsordningen avsåg förslag till lag enligt 87 § regeringsformen, främst allmän civil- och kriminallag, samt förslag till annan lag som enligt särskilda bestämmelser i regeringsformen också skulle stiftas i den ordning som föreskrevs i 87 §.

Grundlag stiftades, ändrades eller upphävdes genom konungens och två riksdagars beslut (81 § i 1809 års regeringsform). Vidare skulle nya val till riksdagen äga rum mellan de två riksdagsbesluten (64 § i 1866 års riksdagsordning).

2.3 Lagrådets tillkomst

År 1909 inrättades lagrådet, som sammansattes av ledamöter från högsta domstolen och den då inrättade regeringsrätten. Dess uppgift var att utföra den granskning av lagförslag, som tidigare hade åvilat högsta domstolen.

2.4 Den tingstenska utredningen

Utvecklingen i Europa under 1930-talet aktualiserade frågan om rättighets-skyddet. År 1938 tillsatte regeringen på riksdagens begäran en utredning med uppgift att överväga frågan om införande i regeringsformen av sådana principer, som för det fortbestående svenska samhället var av den fundamentala vikt att de ej borde kunna åsidosättas utan grundlagsändring. Utredningen, vari Herbert Tingsten var ordförande, avgav år 1941 ett betänkande (SOU 1941:20) med förslag till ändrad lydelse av 16 § i 1809 års regeringsform. Förslaget ledde inte till lagstiftning.

Tilläggen till 16 § enligt den tingstenska utredningen bestod i att en rad nya rättigheter fastslogs. Det gällde yttrandefrihet, församlingsfrihet och föreningsfrihet, rätt till personlig frihet och frihet i utövande av näring eller yrke, rätt till egendom och till skälig ersättning vid expropriation, rätt att av det allmänna få hjälp och skydd vid ålderdom, sjukdom, olycksfall, lyte, invaliditet och arbetslöshet, förbud mot retroaktiv strafflagstiftning samt skydd för brev-, telegraf- och telefonhemligheten.

Förslaget var så utformat att rättigheterna fastslogs medan den närmare regleringen skulle göras genom samfällt stiftad lag, som dock ej fick kränka rättighetens grundsats. Grundlagsändring krävdes endast för inskränkningar i rätten till skälig ersättning vid expropriation och undantag från förbudet mot retroaktiv strafflagstiftning. Rätten till socialt understöd var närmast av programkaraktär, eftersom den inte garanterade någon minimistandard.

Bedräffande lagprövningen anförde utredningen att det inte var klarlagt

genom bestämmelser eller praxis, om någon sådan tillkom domstolarna. Utredningen fann inte heller skäl att föresla någon klargörande bestämmelse på denna punkt.

2.5 Författningsutredningen

Diskussionen om förstärkning av skyddet för de medborgerliga fri- och rättigheterna kom att föras vidare inom författningsutredningen. Denna utredning, som tillsattes 1954 med uppdrag att utifrån en samlad översyn av demokratins funktionsproblem företa en modernisering av vår författning, lade år 1963 i sitt slutbetänkande (SOU 1963:16 och 17) fram förslag till en ny regeringsform. Förslaget innehöll ett särskilt kapitel om grundläggande fri- och rättigheter.

I 2 kap. 1 § behandlades de fri- och rättigheter, som sammanfattades under rubriken opinionsfriheten, nämligen åsiktsfrihet, yttrandefrihet, religionsfrihet, församlingsfrihet och föreningsfrihet. Rätt till personlig frihet, rätt att fritt välja vistelseort inom riket eller lämna riket, rätt till hemfrid samt rätt till posthemlighet m. m. slogs fast i 2 §. Rätt till egendom och skydd mot expropriation, rätt till undervisning och utbildning (och skolplikt), rätt att driva näring och utöva yrke, rätt till arbete, rätt till socialt understöd, rätt och plikt att delta i rikets försvar, rätt till laga domstol, förbud mot retroaktiv strafflagstiftning samt asylrätt togs upp i följande åtta paragrafer.

För inskränkning krävdes grundlagsändring endast i fråga om förbudet mot retroaktiv strafflagstiftning. Inskränkning i opinionsfriheten kunde göras genom vanlig lag, men enligt uttalanden i betänkandet inte i sådan omfattning att friheten inte längre kunde anses råda. De fri- och rättigheter som togs upp i 2 § kunde inskränkas genom lag eller med stöd av lag, och samma var förhållandet med asylrätten. Beträffande skyddet mot expropriation, rätten (och plikten) till grundläggande skolundervisning, rätten till socialt understöd samt rätten och plikten att delta i rikets försvar hänvisades till innehållet i vanlig lag. Rätten till annan undervisning och utbildning samt rätten att driva näring och utöva yrke gällde såvitt inte annat var särskilt stadgat. Sådana inskränkningar i rätten till egendom, vilka inte var av expropriationsnatur, kunde också beslutas i enlighet med de allmänna reglerna om normgivningsmakten. Bestämmelsen om rätt till arbete var av målsättningskaraktär.

Författningsutredningen ansåg vidare att 16 § i 1809 års regeringsform representerade ett särskilt stort traditionsvärde och att paragrafen i sin helhet borde föras över till och bevaras i 1 kap. i den nya regeringsformen såsom ett riktpunkts- och målsättningsstadgande.

Om lagprövningsrätten uttalade författningsutredningen att man utgick från att domstolarna ägde en sådan rätt och att den skulle bestå men att den endast sällan skulle aktualiseras.

Beträffande lagrådet föreslog författningsutredningen att det obligatoriska granskningsområdet skulle beskrivas på ett sådant sätt att det omfattade bland annat grundlagarna.

Grundlag skulle enligt författningsutredningens förslag stiftas genom två beslut med mellanliggande val till riksdagen. Om minst en tredjedel av

riksdagens ledamöter begärde det, skulle grundlagsstiftningsfråga underställas folkomröstning i samband med detta riksdagsval.

Författningsutredningens grundlagsförslag blev starkt kritiserat under remissbehandlingen och i den allmänna debatten. Bland annat av detta skäl lades det inte till grund för någon allmän författningsreform.

2.6 Lagrådsgranskningen fakultativ

Genom beslut åren 1970–71 slopades den obligatoriska lagrådsgranskningen. I stället infördes en fakultativ ordning, enligt vilken regeringen fritt hade att välja ut de lagförslag som skulle remitteras till lagrådet.

2.7 Grundlagberedningen

En ny utredning, grundlagberedningen, tillsattes år 1966 för att slutföra arbetet på en ny författning. Utredningens slutbetänkande lämnades år 1972 (SOU 1972:15).

I förhållande till författningsutredningens förslag hade grundlagberedningen vidgat rättighetsskyddets omfattning. Regleringen var dock ej samlad i ett särskilt kapitel.

Förutom yttrandefrihet (med tryckfrihet), rätt att inhämta underrättelser (informationsfrihet, som enligt författningsutredningen utgjorde en del av yttrandefriheten), mötesfrihet, föreningsfrihet, religionsfrihet, frihet att röra sig inom riket och att lämna detta samt skydd mot husrannsakan i bostad och intrång i brev-, post- eller teleförbindelser inbegreps även sådana politiska fri- och rättigheter som demonstrationsrätt, skydd mot tvång att tillhöra förening eller trossamfund (negativ förenings- resp. religionsfrihet) eller att ge sina åsikter till känna (negativ yttrandefrihet) samt skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp och mot hemlig avlyssning. Vidare föreslog beredningen ett förbud mot tillfälliga domstolar, dvs. sådana som inrättades för redan begången gärning eller för viss tvist eller eljest för visst mål. Förbud mot retroaktiv strafflagstiftning gällde också i fråga om konfiskation och annan rättsverkan av gärning. Ersättning skulle utgå vid expropriation och annat sådant förfogande. Grundlagberedningen föreslog vidare rätt till domstolsprövning av frihetsberövande, annat straff, konfiskation eller annan sådan särskild rättsverkan av gärning samt förbud mot landsförvisning och mot berövande av svenskt medborgarskap.

Grundlagberedningen föreslog att vissa fri- och rättigheter inte fick begränsas annat än efter ändring av själva grundlagen. Detta gällde förbuden mot tillfälliga domstolar, mot retroaktiv strafflagstiftning, mot landsförvisning och mot berövande av svenskt medborgarskap samt rätten till domstolsprövning av frihetsberövande m. m. I övrigt var skyddet utformat så att inskränkningar krävde lag, beslutad av riksdagen i vanlig ordning. Undantag från detta krav fanns endast i fråga om föreskrift att lag i visst ämne skulle börja eller upphöra att gälla. Riksdagen skulle kunna bemyndiga regeringen eller denna underordnad myndighet att förordna härom.

Grundlagberedningen förutsatte att lagprövningsrätten skulle bestå, men

föreslog ingen uttrycklig grundlagsbestämmelse härom.

Beträffande lagrådets granskning stod grundlagberedningen fast vid den nyligen beslutade fakultativa ordningen. Härutöver föreslogs rätt för majoriteten i utskott i riksdagen att ta initiativ till lagrådets hörande.

Enligt grundlagberedningens förslag skulle grundlag alltså stiftas, ändras eller upphävas genom två riksdagsbeslut med mellanliggande val.

2.8 1974 års regeringsform

Grundlagberedningens förslag kom att ligga till grund för besluten om 1974 års regeringsform och riksdagsordning. I fråga om rättighetsskyddet innebar 1974 års regeringsform följande.

Vissa bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter samlades i ett särskilt kapitel (2 kap.). En föreskrift om yttrande- och tryckfrihet, rätt till information, mötesfrihet, demonstrationsrätt, föreningsfrihet, religionsfrihet och rörelsefrihet inledde kapitlet (2 kap. 1 §). Därefter följde en bestämmelse om skydd för den "negativa" sidan av föreningsfrihet, religionsfrihet och yttrandefrihet (2 kap. 2 §) och om skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp, husrannsakan, intrång i brev-, post- och teleförbindelser och hemlig avlyssning (2 kap. 3 §). En föreskrift om rätten att vidta fackliga stridsåtgärder återfanns också i detta kapitel (2 kap. 5 §).

I kapitlet om normgivningsmakten återfanns förbud mot dödsstraff, landsförvisning m. m., berövande av svenskt medborgarskap i vissa fall, retroaktiv strafflagstiftning samt expropriation utan ersättning (8 kap. 1 §). Förbud mot tillfälliga domstolar samt rätt att få frihetsberövande prövat av domstol eller därmed likställd nämnd föreskrevs i kapitlet om rättskipning och förvaltning (11 kap. 1 § andra stycket och 3 § andra stycket).

Skyddet mot dödsstraff, landsförvisning m. m., berövande av svenskt medborgarskap i vissa fall, retroaktiv strafflagstiftning, expropriation utan ersättning och tillfälliga domstolar samt rätten till domstolsprövning av frihetsberövanden kunde inte upphävas eller inskränkas på annat sätt än genom grundlagsändring.

Föreskrifter som närmare utformade de politiska fri- och rättigheterna (2 kap. 1–3 §§) kunde meddelas genom lag, stiftad i vanlig ordning. I ett par undantagsfall kunde sådana föreskrifter beslutas genom regeringsförordning med stöd av bemyndigande i lag, nämligen föreskrift om tystnadsplikt i vissa fall eller föreskrift om att lag i vissa ämnen skulle börja eller upphöra att tillämpas. Rätten att vidta fackliga stridsåtgärder gällde om annat inte följde av lag eller avtal.

Lagprövningsrätten fastslogs inte i regeringsformen men godtogs i motiven till denna.

I fråga om lagrådet gjordes ingen ändring av betydelse (8 kap. 18 §). För att avge yttrande till regeringen över lagförslag skulle således finnas ett lagråd, vari skulle ingå domare i högsta domstolen och regeringsrätten. Även riksdagsutskott fick inhämta yttrande från lagrådet, och det föreskrevs att detta i regel skall göras redan när det begäres av en tredjedel av dess ledamöter (4 kap. 10 § riksdagsordningen). Bestämmelser om granskningens inriktning och om området för denna saknas.

Grundlag stiftas, ändras eller upphävs genom två riksdagsbeslut med mellanliggande val till riksdagen (8 kap. 15 §).

2.9 1976 års reform

Reglerna om de medborgerliga fri- och rättigheterna i 1974 års regeringsform betecknades redan vid sin tillkomst som ett provisorium. Enligt riksdagsbeslutet borde en särskild utredning tillsättas med uppgift att på nytt överväga frågan om regleringen i grundlag av skyddet för enskildas fri- och rättigheter i hela dess vidd. Med anledning härav tillkallades 1973 års fri- och rättighetsutredning. Denna utredning avlämnade 1975 ett betänkande (SOU 1975:75) med förslag till ett helt nytt kapitel om grundläggande fri- och rättigheter i 1974 års regeringsform. Detta förslag lades sedan till grund för beslut av riksdagen år 1976 om utvidgning och förstärkning av skyddet för de medborgerliga fri- och rättigheterna.

1976 års reform innebar följande förändringar i förhållande till den ursprungliga regleringen i 1974 års regeringsform.

Rättighetsskyddet utvidgades genom att ett flertal nya rättigheter infördes. De nya rättigheterna är skydd mot tvång att delta i sammankomst för opinionsbildning, demonstration eller annan meningsyttring, skydd mot att utan samtycke antecknas i allmänt register enbart på grund av sin politiska åskådning, skydd mot tortyr och kroppsstraff samt skydd mot medicinsk påverkan med syfte att tvinga fram eller hindra yttranden. I kapitlet om grundläggande fri- och rättigheter skrevs vidare in grundsatsen om domstols- offentlighet samt rätten för författare, konstnärer och fotografer till deras verk.

Vidare tillkom regler till skydd mot rättighetsbegränsningar enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning och mot föreskrifter som innebär att någon missgynnas på grund av ras eller kön.

Rättighetsskyddet förstärktes på olika sätt. Till regeringsformens tidigare undantagslösa rättigheter – bl. a. förbud mot dödsstraff, landsförvisning av svensk medborgare, berövande av svenskt medborgarskap i vissa fall, retroaktiva straff och tillfälliga domstolar – fogades följande rättigheter, som inte heller kan begränsas utan grundlagsändring: skyddet mot tvång att ge till känna åskådning, skyddet mot tvång att delta i sammankomst för opinionsbildning etc., skyddet mot tvång att tillhöra trossamfund eller annan åskådningssammanslutning, skyddet mot åsiktsregistrering utan samtycke samt skyddet mot kroppsstraff, tortyr och medicinsk påverkan i syfte att tvinga fram eller hindra yttranden. Även religionsfriheten hör till denna grupp.

Övriga fri- och rättigheter, av vilka de viktigaste är de s. k. opinionsfriheterna – yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet etc. – samt rörelsefriheten kan begränsas men liksom tidigare endast genom lag. Möjligheterna att besluta rättighetsbegränsande lagar har inskränkts på flera sätt. För det första får begränsning göras endast för ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Vidare får en begränsning aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den, och den får heller inte sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbild-

ningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Också förbuden mot diskriminering på grund av åskådning, ras eller kön ingår som led i skyddet för de begränsningsbara rättigheterna.

I fråga om opinionsfriheterna gäller därutöver att dessa får begränsas endast för särskilt viktiga, till viss del i lagtexten specificerade intressen.

Utöver föreskrifterna om de rättsligt skyddade fri- och rättigheterna togs genom 1976 års reform också i regeringsformen (i 1 kap. 2 §) in vissa programstadganden om de viktigaste målen för den samhälleliga verksamheten.

Den lagprövningsrätt som för närvarande finns i rättspraxis förutsattes bestå även efter införandet av det utbyggda rättighetsskyddet. I motsats till vad fri- och rättighetsutredningen hade föreslagit har frågan inte reglerats direkt i regeringsformen.

1976 års reform innebär ingen förändring vad gäller lagrådet eller förfarandet vid stiftande av grundlag.

3 Grundläggande synpunkter

Arbetet på att utforma grundlagsskyddet för de medborgerliga fri- och rättigheterna har fortgått under fyrtio år. I olika utredningar, regeringsförslag, riksdagsbeslut och riksdagsuttalanden har sambandet mellan folkstyrelse och rättighetsskydd diskuterats och analyserats.

Regeringsformen betonar starkt betydelsen av fri åsiktsbildning liksom också respekten för människornas frihet och värdighet. Den gör klart att lagstiftningen icke får kränka de grundläggande demokratiska värdena eller undertrycka politiska, religiösa, kulturella eller andra motsvarande åskådningar. I enlighet med dessa principer framhöll 1973 års fri- och rättighetsutredning, att det demokratiska styrelsesättet inte skulle bli annat än en tom form om det inte innefattade vidsträckt frihet för de enskilda medborgarna att ta del i opinionsbildningen, men också att skyddet för den enskildes personliga frihet och kroppsliga integritet är ett oumbärligt inslag i demokratins rättsordning. Dessa grundsatser är också utgångspunkten för rättighets-skyddsutredningens överväganden.

Såsom uttalades av dåvarande chefen för justitiedepartementet i 1976 års proposition om fri- och rättigheter i grundlag torde det råda allmän enighet om att å ena sidan medborgarnas aktiva demokratiska medvetande utgör det starkaste skyddet för fri- och rättigheterna medan å andra sidan ett betydande värde också ligger i att rättigheterna kommer till uttryck i grundlag. Det kan givetvis inte komma i fråga att politisk makt skulle läggas hos sådana icke politiska organ som domstolar eller att en minoritet skulle få träffa politiska beslut i majoritetens ställe eller uppehålla avgörandena på obestämd tid. Detta hindrar inte att det kan finnas skäl för regler som avser att säkerställa nödig omsorg och eftertanke när lagstiftaren fattar beslut på särskilt betydelsefulla områden. Det gällande förfarandet vid stiftande och ändring av grundlag utgår från denna tanke. Samma tanke bör också kunna anses tillämplig när det gäller att utanför grundlagarna skapa rimligt skydd för enskildas och minoriteters berättigade intressen. Detta gäller exempelvis dem som med hänsyn till etniskt ursprung eller religiös övertygelse tillhör minoriteter. Självfallet måste det likaledes tillses, att de som tillhör politisk minoritet kan fritt arbeta för att vinna ökat gehör och kanske med tiden få majoritetens stöd för sina åsikter.

Grundlagarnas huvuduppgift är att fastställa den ram, inom vilken de demokratiska avgörandena skall träffas – vad som ofta kallas folkstyrelsens spelregler. Däri ligger också att de åtminstone i stora drag reglerar enskildas fri- och rättigheter gentemot det allmänna. Det får inte råda någon tvekan om

att även statsmakterna själva är bundna av gällande rätt, ehuru de givetvis har frihet att i föreskriven ordning ändra den. Det är vidare viktigt att grundlagarnas regler är allmänt kända och att de godtas av en bred opinion.

Mot bland annat denna bakgrund måste det anses ligga ett stort värde i att man vid stiftande och ändring av grundlag, icke minst i den mån fri- och rättigheterna är berörda, eftersträvar största möjliga enighet. Denna uppfattning har varit vägledande för rättighetsskyddsutredningen i dess arbete, och utredningen anser sig kunna utgå från att den kommer att göra sig gällande inom riksdagspartierna vid den fortsatta behandlingen av de frågor som berörs i betänkandet.

Inom utredningen har ifrågasatts huruvida icke det rättighetsskydd, som genom regeringsformen tillförsäkras medborgarna gentemot det allmänna, borde utsträckas till att gälla det samhällseliga livet som helhet och således även förhållanden mellan enskilda. Särskilt har därvid nämnts läget på arbetsplatsen och vissa andra arbetsrättsliga regler. Samma tanke framfördes på sin tid både i en reservation till fri- och rättighetsutredningens betänkande och under riksdagsbehandlingen av de därpå grundade förslagen. Utredningen har emellertid inte funnit det möjligt att nu ingå på dessa ytterst vittomfattande problem. Inte heller har den funnit skäl att föreslå sådana grundlagsändringar som skulle medföra att helt nya principer måste komma till uttryck på det arbetsrättsliga området.

Frågan om skyddet för medborgerliga fri- och rättigheter i moderna samhällen är över huvud taget allt annat än enkel. Hithörande grundlagsregler kan sällan uttryckas annat än i förhållandevis allmänna ordalag. Såsom under det tidigare utredningsarbetet gång efter annan framhållits är det vidare ofrånkomligt med mer eller mindre vittgående inskränkningar i åtskilligt av det som i grundlagarna betecknas som fri- och rättigheter. Det gäller också den personliga rörelsefriheten och integriteten samt rentav de s. k. opinionsfriheterna.

Rättighetsinskränkningar är emellertid en allvarlig sak. Medborgarna är i växande grad känsliga för vad de uppfattar som begränsningar i sina naturliga fri- och rättigheter. Skulle myndigheter och andra offentliga organ förbise denna känslighet, kunde det finnas risk för att åtskilliga medborgares inställning till statsmakterna och deras arbete skulle bli mindre positiv än vad som nu är fallet.

Det krav på rättssäkerhet, som gäller all lagstiftning i ett demokratiskt samhälle, har därför särskild betydelse när det gäller frågor som av de enskilda uppfattas som direkt ingripande i deras rörelsefrihet, handlingsfrihet eller åsiktsfrihet. I begreppet rättssäkerhet ligger här liksom eljest bland annat att alla skall ha rimliga möjligheter att förutse hur samhällets regler kan komma att påverka deras egen ställning och att inrätta sig därefter.

På rättighetsområdet föreligger, såsom uttalades i 1976 års nyss citerade proposition, ett särskilt behov av utrymme för allmän debatt. Rättighetsinskränkningar behöver före beslutet omsorgsfullt övervägas, och det är inte tillräckligt att endast politiker och experter engageras i dessa överväganden. Det måste också finnas tid för att låta allmänheten få klart för sig vad som håller på att ske och vid behov uttala sin mening om detta. Eftersom grundlagarna innefattar dels huvudprinciperna i fråga om vilka fri- och

rättigheter som är skyddade, dels reglerna för lagstiftningsförfarandet om rättighetsskyddet, gäller detsamma naturligtvis i särskilt hög grad om grundlagsstiftning och grundlagsändring.

I de här nämnda hänseendena måste nutidens svenska samhälle anses motsvara högt ställda krav. Medborgarna medverkar i icke ringa utsträckning både i den allmänna debatten och i folkstyrelsens faktiska utövning. Känslan för deras fri- och rättigheter är stark och utbredd, och reaktionerna mot verkliga eller förmodade övergrepp har ofta blivit kraftiga. För grundlagsändring krävs beslut vid två riksmöten med mellanliggande allmänna val. Lagstiftningen grundas, särskilt i jämförelse med vad som är vanligt i andra länder, på mycket omsorgsfulla utredningar och förarbeten. Vid utformningen av lagar och författningar tar man genomgående stor hänsyn till rättssäkerhet, integritet och opinionsfrihet. Domstolar och andra myndigheter har vid tillämpningen av utlärdade föreskrifter att pröva deras överensstämmelse med grundlagarna och andra överordnade författningar. Riksdagen visar sig beredd att omsorgsfullt beakta vikten av garantier för de medborgerliga fri- och rättigheterna, och dess beslut i sådana frågor uppbärs oftast av mycket stora flertal.

Över huvud taget har rättighetsskyddsutredningen inte sett som sin uppgift att ur rättighetsskyddets synpunkt nu föreslå några ändringar i vanlig lag. Samma åsikt uttalades redan av 1973 års fri- och rättighetsutredning. Vad som kommer i fråga är grundlagsregler som tillförsäkrar gällande rätt på området särskild stadga och fasthet. Detta kan i fråga om normala förhållanden kanske synas obehövt men skulle vara av stor betydelse om den demokratiska samhällsordningen t. ex. i tider av krigsfara skulle utsättas för påfrestningar genom påtryckningar från främmande makt eller kunde bli hotad av antidemokratiska rörelser inom landet.

Av det tidigare sagda följer, att både fastställandet av vilka medborgerliga fri- och rättigheter som skall skyddas – en fråga som i huvudsak legat utanför rättighetsskyddsutredningens uppdrag – och reglerna om förfarandet vid rättighetsbegränsande lagstiftning innefattar betydande avvägningsproblem.

Särskild omsorg är nödvändig vid inskränkningar i sådana fri- och rättigheter som redan givits uttryckligt erkännande i grundlag. Detta innebär bland annat att såväl allmänheten som på området särskilt sakkunniga myndigheter och organisationer bör få tillfälle att göra sin mening hörd och att beslutsfattandet omges med nödiga garantier. Det bör inte vara lätt eller enkelt att lagstifta i sådana ämnen där räckvidden av medborgerliga fri- och rättigheter kan ifrågasättas.

Eftersom varje reglering på detta område innebär att statsmakternas handlingsfrihet blir mindre än eljest måste det å andra sidan tillses att denna begränsning av handlingsfriheten inte får sådana former eller sker i sådan utsträckning att andra för folkstyrelsen grundläggande principer sätts åsido. Såsom nyss framhållits är det av högsta vikt att ingen verklig politisk makt – till skillnad från granskning och verkställighet – kommer att ligga hos de rättstillämpande organen. Avsevärd betydelse måste också tillerkännas statsmakternas anspråk på att kunna handla effektivt och med i förekommande fall erforderlig snabbhet. Hindersamma och upprivande tvister i procedurfrågor bör såvitt möjligt undvikas. Den normala löpande reform-

verksamhet, som sedan länge spelar en huvudroll i de svenska statsmakternas arbete, får under inga omständigheter förhindras.

Det svenska lagstiftningssystemet erbjuder redan i dag åtskilliga garantier mot övergrepp och maktmissbruk. Kritik och invändningar, som framkommit under förberedelsearbetet, beaktas i stor utsträckning innan det slutliga beslutet fattas. Granskningen i riksdagsutskotten, som ju i vårt land är grundligare än på de flesta andra håll, bidrar i hög grad härtill. På det hela taget torde riksdagspartierna också ha sådan kontakt med väljarna, att allmänhetens åsikter kommer till uttryck i tid för att påverka de politiska besluten. Undantag i det hänseendet förekommer kanske särskilt i frågor som icke uppmärksammas av massmedierna, men av allt att döma har massmedierna just i avseende på rättighetsskyddet blivit mera observanta allt eftersom allmänhetens intresse för hithörande frågor har tilltagit.

Enligt rättighetsskyddsutredningens uppfattning kan man därför räkna med att risken för beslut som i alltför hög grad inskränker de medborgerliga fri- och rättigheterna är mindre, ju större enighet som föreligger vid riksdagsbehandlingen av vederbörande ärende. Särskilt gäller detta i den mån frågan visserligen formellt berör grundlagarnas rättighetsskydd men i verkligheten endast avser detaljer som inte har någon större betydelse ur denna synpunkt.

Rättighetsskyddet bör därför utformas på sådant sätt, att majoritetens beslutanderätt bevaras oförkränt, samtidigt som behovet av omsorgsfulla överväganden och möjligheterna till allmän debatt tillgodoses. Det är även av värde om tillvägagångssättet vid behandlingen av hithörande frågor kan utformas så att det främjar strävanden till samförstånd.

4 Ett särskilt lagstiftningsförfarande för fri- och rättighetsbegränsande lag

4.1 Bakgrunden

4.1.1 *Rättighetsbegränsningar i många fall ofrånkomliga*

Såsom redan framhållits är de medborgerliga fri- och rättigheterna vanligen definierade i allmänna och vidsträckta ordalag. Det är knappast tänkbart att i grundlagstext ge rättigheterna sådana definitioner, som fångar in enbart den "kärna" som alltid skall vara tillförsäkrad medborgarna. Man behöver i åtskilliga fall kunna göra inskränkningar i rättigheterna för att skydda andra viktiga, motstående samhällsintressen. Yttrandefriheten kan till exempel inte få innebära en obegränsad rätt att ärekränka andra eller avslöja försvarshemligheter. Rätten att demonstrera på allmän plats får inte göra det omöjligt att avstyra gatubräk eller förebygga trafikolyckor. I fråga om rörelsefriheten må pekas på frihetsstraffet som sanktionsform. Och hemfriden får inte utesluta att myndighet får tillträde till bostad till exempel för att utreda eller avstyra brott, kontrollera bostaden från hälsosynpunkt, brandsäkerhetssynpunkt m. m. Exempelen kan mångfaldigas.

Den särskilda vikt man fäster vid de medborgerliga fri- och rättigheterna har föranlett att ett skydd för dessa gentemot det allmänna tagits in i grundlagen. Grundlag är ju svårare att ändra än andra lagar. Därvid har man sökt ange vissa ramar inom vilka rättighetsbegränsningarna måste hållas. Det tekniska huvudproblem som man därvid haft att brottas med kan uttryckas på följande sätt. Hur skall man formulera grundlagsreglerna så, att de på ett klart sätt skyddar mot vad de skall skydda mot men tillåter vad de måste kunna tillåta? En särskild svårighet är att nya inskränkningsbehov, som bör tillgodoses men som nu inte kan förutses, givetvis kan komma upp i framtiden. Vidare får reglerna i en regeringsform inte bli så utförliga att de spränger dennas ram.

Vad ovan sagts hindrar inte att det på vissa punkter är möjligt att utforma undantagslösa skyddsregler i regeringsformen. Såsom exempel kan nämnas förbuden mot dödsstraff, tortyr och kroppsstraff (2 kap. 4 och 5 §§ regeringsformen). Och i något fall kan en rättighet bli så fast definierad att man behöver räkna med bara ett fåtal inskränkningsbehov. Men när det t. ex. gäller yttrandefriheten måste som sagt åtskilliga begränsningsmöjligheter lämnas öppna. I viss mån gäller detta också för mötesfriheten och demonstrationsfriheten. Och i alldeles särskilt hög grad gäller det för rörelsefriheten, skyddet för den kroppsliga integriteten och skyddet mot husrannsakan.

4.1.2 *Det tidigare grundlagsarbetet*

Arbetet med att utforma ett egentligt rättighetsskydd i regeringsformen har pågått i decennier. Det första resultatet kom med 1974 års regeringsform (2 kap.). Till grund härför låg förslag av grundlagberedningen. Vad som uppnåddes i denna etapp var väsentligen tre saker. Dels slogs rättigheterna fast i regeringsformen, dels infördes några undantagslösa skyddsregler och dels föreskrevs att de begränsningsbara rättigheterna fick inskränkas bara genom lag, dvs. normbeslut av riksdagen. Däremot ansågs det inte tillrådligt att i egentlig mening begränsa riksdagens handlingsfrihet när den beslöt sådan lag. Man tryckte särskilt på det skydd som följer av lagkravet och den publicitet och möjlighet till allmän debatt som detta medför.

Arbetet med att ytterligare förstärka och utvidga grundlagsskyddet fortsatte genom 1973 års fri- och rättighetsutredning. I vad avser skyddets styrka gällde det för utredningen att försöka att i regeringsformen dra gränser för riksdagens möjligheter att begränsa fri- och rättigheterna. Som framgått av det föregående valde utredningen en "materiell metod i förening med ett judiciellt skydd". Den sökte således innehållsmässigt (positivt och/eller negativt) beskriva vilka inskränkningsmöjligheter riksdagen skulle ha. Utredningens majoritet stannade för att inte föreslå något särskilt, försvårande beslutsförfarande i riksdagen, när det gäller rättighetsbegränsande lagförslag. Utredningens materiella skyddsmetod skulle vara förenad med den formen av rättslig efterkontroll att den existerande lagprövningsrätten skulle bestå. Minoriteter inom utredningen (SOU 1975:75 s. 222, 235, 236) föreslog härutöver ett särskilt förfarande vid beslut om lag som begränsar vissa av fri- och rättigheterna, främst opinionsfriheterna och skyddet för förtrolig meddelelse. Enligt dessa minoriteter skulle sådan lag i regel stiftas på samma sätt som grundlag. Om riksdagen skulle finna att beslut i denna ordning inte kan avvaktas, skulle dock lagen kunna stiftas genom ett enda beslut. Detta beslut måste emellertid då stödjas av minst fem sjättedelar av de röstande och tre fjärdedelar av riksdagens alla ledamöter. Frågan huruvida ett lagförslag begränsar någon av de ifrågavarande fri- och rättigheterna skulle avgöras av lagrådet.

Fri- och rättighetsutredningens förslag låg i allt väsentligt till grund för propositionen 1975/76:209. Föredraganden, dåvarande justitieministern Geijer, ville inte godta ett system med krav på kvalificerad majoritet som en del av skyddet för de medborgerliga fri- och rättigheterna. Han var däremot inte helt främmande för tanken att förstärka skyddet för vissa rättigheter genom regler om särskild tidsutdräkt vid riksdagens behandling av ett förslag till lag som begränsar en sådan rättighet. Med hänsyn till frågans komplicerade beskaffenhet var han emellertid inte beredd att ta ställning till en sådan reglering på grundval enbart av det utredningsmaterial som då var tillgängligt. Han förordade i stället att möjligheterna att på detta sätt bygga ut skyddet för fri- och rättigheterna skulle utredas i särskild ordning (s. 89–90).

De nyssnämnda minoritetsförslagen i fri- och rättighetsutredningen fullföljdes motionsvis i riksdagen (i partimotionerna 1975/76:2551, fp, och 2553, m). Härjämte lades ett nytt förslag fram genom partimotionen 2554 (c). Det innebar att det för lag, som berör någon av de begränsningsbara rättigheterna, skulle fordras två beslut av riksdagen med minst sex månaders

mellanrum. De båda besluten skulle inte behöva vara likalydande. I den andra omgången skulle dock inte få beslutas längre gående rättighetsbegränsning än det första beslutet innefattade. Båda besluten skulle kunna fattas vid samma riksmöte. När synnerliga skäl förelåg skulle lagen dock kunna stiftas genom *ett* beslut med kvalificerad majoritet. Därvid skulle krävas minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter. Också enligt motionen 2554 skulle lagrådet höras, dock utan att få någon beslutanderätt.

Konstitutionsutskottets majoritet fann (1975/76:56 s. 12–14) att de skäl, som talar emot ett system med kvalificerad majoritet som en del av rättighetsskyddet, sammantagna hade en sådan styrka att utskottet inte kunde godta en sådan ordning. Förslaget om grundlagsstiftningsförfarande för beslut om opinionsfrihetsbegränsande lag godtogs ej heller. Motionen 2554 konstaterades visserligen innebära ett mindre strängt krav på beslutsordningen för rättighetsbegränsande lag. Men förslaget i denna motion innebar, anförde utskottet bl. a., en helt ny konstruktion för riksdagens beslutsfattande och det hade presenterats först genom följdmotionen 2554. Utskottet var inte berett att förorda att detta särskilda beslutsförfarande skulle antas. Utskottet ställde sig dock inte avvisande till motionsyrkandenas syfte. Arbetet på att förstärka och fördjupa rättighetsskyddet borde inte ses som avslutat i och med att propositionen 1975/76:209 behandlats av riksdagen. I stället borde arbetet även därefter fortsättas med bland annat en ny utredningsomgång med följande remissbehandling. Därvid borde man enligt utskottets mening söka efter mönster av tryckfrihetsförordningen få till stånd en särskild yttrandefrihetsgrundlag, som skulle i största möjliga utsträckning täcka samtliga opinionsfriheter. Parallellt härmed borde man enligt utskottet överväga frågan om att förstärka skyddet för rättigheter som ej kan skyddas på nämnda sätt. Det skulle kunna ske genom t. ex. en ordning med två beslut motsvarande den som föreslagits i motionen 2554. Man kunde enligt utskottet också tänka sig andra möjligheter att skapa viss tidsutdräkt mellan förslag och slutligt beslut.

Motionerna 2551, 2553 och 2554 fullföljdes med reservationer till konstitutionsutskottets betänkande (s. 71 f., 68 f. och 66 f). Riksdagen följde utskottet (rskr 414, KU 1976/77:1, rskr 2).

Genom denna reform fick 2 kap. regeringsformen sin nuvarande, kraftigt utvidgade omfattning. Ändringarna har dock kritiserats såsom otillräckliga. Kritikerna har särskilt hävdats att det materiella skyddet i 2 kap. regeringsformen i vissa delar är så allmänt utformat att dess skyddseffekt är obetydlig.

Mot bakgrund av det ovan sagda tillsattes rättighetsskyddsutredningen. Delvis mot samma bakgrund tillsattes sedermera yttrandefrihetsutredningen (Dir 1977:71). Sistnämnda utredning skall fortsätta massmedieutredningens arbete på att efter mönster av tryckfrihetsförordningen utforma en särskild yttrandefrihetsgrundlag.

4.1.3 Rättighetsskyddsutredningens direktiv i denna del

Chefen för justitiedepartementet, statsrådet Romanus, har såsom en av rättighetsskyddsutredningens huvuduppgifter angett, att utredningen skall

söka utarbeta särskilda regler om förfarandet vid rättighetsbegränsande lagstiftning. Syftet är att ställa upp hinder mot att en riksdagsmajoritet utnyttjar möjligheten att inom de ramar regeringsformen ställer upp besluta rättighetsbegränsningar av ett slag som normalt skulle te sig helt oacceptabla. Departementschefen tänker här på t. ex. sådana fall, då riksdagen är föremål för påtryckningar från främmande makt eller påverkas av en tillfällig inhemsk opinion. En naturlig lösning förefaller honom vara att skapa regler som innebär, att rättighetsbegränsningar inte kan beslutas lika snabbt som vanlig lag. Vid utformningen av sådana regler får man bland annat ta ställning till om ett krav på särskild tidsutdräkt skall gälla undantagslöst eller ej. Det kan tänkas att riksdagen på vissa områden bör kunna få till stånd en rättighetsbegränsning utan sådan tidsutdräkt. Ett annat tänkbart undantag är det fallet, att en betydande majoritet inom riksdagen kan vinnas för ett lagförslag. Departementschefen påpekar att behovet av att kunna begränsa rättigheter genom ett enda beslut ökar ju större det rättighetsområde är som omfattas av de särskilda förfaranderegler. Det bör därför också övervägas, om dessa regler kan begränsas till att gälla opinionsfriheterna eller om de skall ha större räckvidd.

4.2 Tidigare anförda argument för och mot en särskild beslutsordning

4.2.1 *Vid tillkomsten av 1974 års regeringsform*

Frågan om ett särskilt beslutsförfarande för rättighetsbegränsande lag diskuterades inom grundlagberedningen. Det gällde närmast ett krav på kvalificerad majoritet i riksdagen för beslut om sådan lag. Förespråkarna för detta fränföll emellertid sitt krav härpå i samband med en allmän överenskommelse inom beredningen i rättighetsfrågorna. Beredningens betänkande innehåller därför ingen diskussion av problemet.

I propositionen (1973:90) togs frågan däremot upp, och departementschefen motiverade varför han tog avstånd från ett sådant särskilt lagstiftningsförfarande. Vid riksdagsbehandlingen enades man i konstitutionsutskottet (1973:26) om att rättighetsfrågorna skulle utredas på nytt. Utskottet gick därför i sitt betänkande inte närmare in på de olika sakfrågorna. Den argumentation i fråga om ett särskilt förfarande för rättighetsbegränsande lag som kan hämtas från förarbetena till 1974 års regeringsform går således enbart i negativ riktning. Den finns som sagt i propositionen 1973:90 (s. 196–198) och innebär sammanfattningsvis följande.

Som exempel på en särskild lagstiftningsprocedur för beslut om rättighetsbegränsande lag nämnde departementschefen beslut med kvalificerad majoritet eller beslut i den ordning som gäller för grundlagsändring. Ett system med en sådan procedur hade emellertid avgörande nackdelar, ansåg han. Om man låter skyddet omfatta samtliga de fri- och rättigheter, som tages upp i regeringsformen, skulle det komma att beröra omfattande lagstiftningsområden. Bl. a. skulle ingen straffbestämmelse med frihetsstraff i skalan kunna beslutas annat än i den särskilda ordningen. Detta innebar i sin tur att skyddet skulle komma att sträcka sig långt utanför de typiskt politiska rättigheterna.

Skyddet skulle komma att gälla också t. ex. näringsverksamhet och andra frågor av ekonomisk natur. Om man å andra sidan försökte göra undantag från kravet på särskild beslutsordning i fråga om vissa frihetsberövanden, mötte man besvärliga gränsdragningsproblem. Ett område där meningarna kunde bryta sig gällde frihetsinskränkningar av det slag som ligger i föreskrifterna om värnplikt, civill försvarspikt och annan tjänstepikt. En regel att sådana föreskrifter skulle få beslutas endast med kvalificerad majoritet skulle enligt departementschefen kunna innebära att försvarspolitiken i viktiga hänseenden kom att bestämmas av en minoritet inom riksdagen.

Hur man än avgränsade det särskilda förfarandets tillämpningsområde fick man räkna med att detta skulle kunna omfatta också föreskrifter i ämnen som är politiskt kontroversiella men där de aktuella frågorna i praktiken saknar rimligt samband med enskildas fri- och rättigheter. I sådana fall skulle en särskild beslutsregel på ett otillbörligt sätt komma i strid med den för den demokratiska beslutsordningen grundläggande majoritetsprincipen.

Som ett exempel bland många på de lagtekniska problem man möter nämnde departementschefen de fall där olika typer av rättigheter bryter sig mot varandra. I sådana fall medförde kravet på särskild beslutsordning för inskränkning av en rättighet svårigheter att genom positiva lagbestämmelser skydda en motstående rättighet.

Departementschefen påpekade vidare att det inte gick att precisera det särskilda förfarandets tillämpningsområde utan att regleringen blev mycket utförlig. Det förelåg därför en betydande risk för att en domstol eller annan myndighet skulle inta en annan ståndpunkt än riksdagen i frågan, huruvida en lag inskränker en grundläggande rättighet. Detta skulle kunna leda till att myndigheten ansåg en lag, som antagits enligt de vanliga reglerna för lagstiftning, vara ogiltig. Grundlagsenligheten i utfärdade lagar kunde komma att ofta sättas i fråga. Konflikter skulle kunna uppstå mellan riksdagen och de rättstillämpande organen. Sådana konflikter skulle på lång sikt kunna förringa allmänhetens förtroende för lagar som utfärdats i behörig ordning. Varje system med särskilt lagstiftningsförfarande skapade enligt departementschefen inte bara risker för olustiga procedurstrider i riksdagen. Det innebar också, och framför allt, på sikt en påtaglig risk för politisering av domstolarna till nackdel både för demokratin och rättssäkerheten, anförde han.

4.2.2 Vid 1976 års reform

Majoriteten i fri- och rättighetsutredningen ville inte ha något särskilt beslutsförfarande för rättighetsbegränsande lag (SOU 1975:75 s. 100–101).

Vad först gäller metoden med krav på kvalificerad majoritet ansåg utredningen att den skulle kunna leda till en förskjutning av de politiska maktförhållanden som blir en följd av de demokratiska valen. Metoden ansågs inte stämma med majoritetsprincipen, som är ett grundläggande inslag i den politiska demokratin. Man kunde inte acceptera en rättighetsreglering som underminerar det parlamentariska systemet därhän, att olika minoriteter titt och tätt får styra de politiska besluten. Utredningen underströk också värdet av att medborgarna kunde förändra samhället. Man borde

därför inte införa sådana nya moment i beslutsfattandet som hindrar eller fördröjer folkviljans utslag. Medvetandet om att kunna påverka besluten innebar en förankring av demokratin hos medborgarna. Man kunde därför från principiella utgångspunkter inte tänka sig en ordning som med verkan för det reguljära lagstiftningsarbetet ställde krav på kvalificerad majoritet för beslut av riksdagen.

Dessa principiella invändningar ansåg utredningen giltiga även om metoden skulle reserveras för beslut om inskränkningar i vissa rättigheter. En rättighetsbegränsning kunde ingå som en del i ett större förslag på t. ex. det ekonomiska eller sociala området. Förslaget kunde i och för sig sakna varje samband med de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna. Det kunde inte vara rimligt, anförde utredningen, att i ett sådant fall kräva kvalificerad majoritet för genomförandet av ett reformförslag. Som exempel nämndes att man i samband med en reform som rör näringslivet eller medborgarnas sociala förmåner måste besluta vissa föreskrifter om tystnadsplikt för de funktionärer som skall administrera reformen i fråga.

För övrigt skulle, anförde utredningen, en ordning med kvalificerad majoritet för rättighetsbegränsningar inte vara någon adekvat skyddsmetod. Den hindrar ju inte beslut bakom vilka står stora riksdagsmajoriteter. Utredningen kunde föreställa sig upphetsade lägen i vilka en betydande riksdagsmajoritet – eventuellt riksdagen i dess helhet – skulle kunna vinnas för förslag som innebar långtgående begränsningar i rättigheterna.

De principiella invändningar som utredningen sålunda anförde mot ett system med kvalificerad majoritet gjorde sig enligt utredningens mening med ungefär samma styrka gällande i fråga om andra former av särskild procedur för rättighetsbegränsande lagbeslut. Som exempel nämndes en ordning som innebär att en riksdagsminoritet kan tvinga fram ett längre uppskov med ett sådant beslut.

Som framgått i det föregående valde fri- och rättighetsutredningens majoritet i stället en materiell metod i förening med ett judiciellt skydd. En närmare redogörelse för dessa grundlagsregler har lämnats i kapitel 2.

Två reservanter (SOU 1975:75 s. 215 f. och 228 f.) ville, som tidigare sagts, härutöver ha ett särskilt förfarande för – främst – beslut om lag som begränsar någon av opinionsfriheterna eller skyddet för förtrolig meddelelse. De utgick från att det föreslagna materiella skyddet inte var tillräckligt, eftersom det till stora delar var så allmänt formulerat att det kunde tolkas i skilda riktningar. Förfarandeskyddet skulle, hävdade reservanterna, inte leda till att minoriteter skulle komma att styra politiska beslut. Minoriteten skulle bara kunna påfordra uppskov. Vidare framhölls att tanken med ett grundlagsskydd just var att i viss mån hindra en riksdagsmajoritet från att omedelbart besluta rättighetsbegränsningar. Det skulle, som en av reservanterna uttryckte saken, "inte i framtiden vara möjligt att med någon enda rösts majoritet inom loppet av några få dagar besluta om omfattande inskränkningar av demokratiska fri- och rättigheter".

En av reservanterna underströk särskilt regelns funktion som minoritets-skydd.

I propositionen 1975/76:209 (s. 89) fann departementschefen, som tidigare sagts, att det inte var möjligt att godta ett system med krav på kvalificerad majoritet som en del av rättighetsskyddet. Förutom de skäl som anförts av fri-

och rättighetsutredningens majoritet tryckte han på att det här skulle vara fråga om att kombinera ett materiellt skydd med ett förfarandeskydd. I övrigt pekade departementschefen särskilt på de vådor som ofta återkommande tvister i procedurfrågor kunde föra med sig. Emellertid var han inte helt främmande för tanken på ett visst mått av uppskovsförfarande i fri- och rättighetssammanhang. I första hand hänvisade han därvid till det särskilda behov av utrymme för allmän debatt kring ett rättighetsbegränsande lagförslag som ibland kan föreligga. Regler om en särskild tidsutdräkt mellan förslag och beslut skulle vidare förbättra riksdagens möjligheter att underkasta framlagda lagförslag en noggrann prövning mot bakgrund bl. a. av de synpunkter som kunde ha förts fram i den allmänna debatten. Frågan om möjligheterna att införa ett sådant uppskovsförfarande borde utredas närmare.

Konstitutionsutskottets (1975/76:56) flesta ledamöter delade den syn på ett system med krav på kvalificerad majoritet som fri- och rättighetsutredningens flertal och departementschefen gett uttryck för. Vad särskilt beträffar motionerna 2551 (fp) och 2553 (m) ansåg utskottet bl. a. att det var principiellt betänkligt att lagrådet skulle få befogenhet att med för riksdagen bindande verkan avgöra frågor om tillämpning av grundlag. Vad beträffar kravet på beslut i grundlagsstiftningsordning så skulle det bl. a. innebära, att en inte ringa del av den nu gällande lagstiftningen i verkligheten fick nära nog grundlags karaktär utan att detta varit från början avsett och utan att lagstiftningens innehåll anpassats därefter. Konsekvenserna av ett omedelbart genomförande av den angivna ordningen kunde enligt utskottets mening inte överblickas. Också mot de mindre stränga förfarandekraven i motionen 2554 (c) kunde enligt utskottets mening resas åtskilliga av de betänkligheter som kunde anföras mot de motsvarande förslagen i motionerna 2551 och 2553. Särskilt framhöll utskottet att förslaget i motionen 2554 var avsett att gälla alla i 2 kap. regeringsformen angivna fri- och rättigheter. Det skulle då bli tillämpligt på en mycket stor del av lagbesluten, t. ex. på alla lagar där frihetsstraff ingår som sanktion. Som tidigare framgått var utskottet emellertid positivt till att frågan om ett mera begränsat uppskovsförfarande utreddes.

Den utskottsminoritet som reserverade sig i anslutning till motionen 1975/76:2554 anförde (s. 66) att ett system med obligatorisk lagrådsgranskning samt två riksdagsbeslut med viss tid emellan ger en i praktiken mycket väsentlig förstärkning av skyddet i förhållande till vad som föreslagits i propositionen. Därigenom garanteras en omsorgsfull sakbehandling och möjliggörs en meningsfylld allmän debatt i lagfrågor som rör de grundläggande fri- och rättigheterna. Enighet rådde om att det starkaste skyddet för dessa rättigheter ligger i det demokratiska systemet som sådant. Det var då naturligt, anförde dessa reservanter, att i enlighet med motionen 2554 inrikta reformer på att förbättra det demokratiska systemets funktionssätt, så att det ger de enskilda människorna ökade möjligheter till insyn, påverkan och kontroll.

De reservanter som fullföljde motionerna 1975/76:2551 och 2553 i nu förevarande del (s. 68 f. och 71 f.) argumenterade på liknande sätt som motsvarande reservanter i fri- och rättighetsutredningen. De ansåg vidare att motionen 2554 ej gav tillräckligt skydd. Frågan huruvida det särskilda

förfarandet var tillämpligt i ett visst fall skulle nämligen enligt den motionen avgöras med enkel majoritet i riksdagen – låt vara att rådgivande yttrande av lagrådet dessförinnan inhämtades. Enligt motionerna 2551 och 2553 skulle motsvarande fråga *avgöras* av lagrådet – således av ett från de politiska instanserna fristående organ.

4.3 Den materiella metodens möjligheter är begränsade; också ett förfarandeskydd behövs

Rättighetsskyddsutredningen är enig om att det är bäst, om regeringsformens rättighetsskydd utformas med en materiell metod. Det innebär alltså att man i grundlagen anger vilka rättighetsbegränsningar som riksdagen skall få besluta. I första hand bör det ske genom undantagslösa regler. Annars får man ange i vad mån de olika fri- och rättigheterna skall kunna begränsas. Endast när den materiella metoden visar sig inte kunna leda till ett tillfredsställande grundlagsskydd, bör man tillgripa metoden med ett särskilt beslutsförfarande för rättighetsbegränsande lagar.

Fri- och rättighetsutredningen gav exempel på flera sätt att utforma ett materiellt skydd i regeringsformen för de fri- och rättigheter som skall kunna begränsas genom vanlig lag. Man kan söka att i grundlagen ange tillåtna ändamål för rättighetsbegränsningar. Innebörden är att alla andra inskränkingsändamål är förbjudna. Ett exempel på denna metod är 2 kap. 14 § regeringsformen. Metoden kan givetvis användas bara när man kan identifiera alla behövliga inskränkingsändamål och antalet sådana är någorlunda hanterligt. Ett annat sätt är att ange vilka inskränkingsändamål eller vilka inskränkingsgrunder som är förbjudna. Ett exempel härpå i 2 kap. regeringsformen är 12 § andra stycket sista meningen. Teoretiskt skulle man vidare kunna tänka sig att söka ange situationer, i vilka rättighetsbegränsning skulle vara tillåten. En mera allmän, och naturligtvis diffus metod är att söka kvalificera de motstående intressen, som skall få föranleda rättighetsbegränsning, genom att tala om "särskilda skäl" eller "synnerliga skäl" eller, såsom i 2 kap. 13 § första stycket regeringsformen, "särskilt viktiga skäl". En annan metod är att direkt ta sikte på den "kärna" av en fri- och rättighet, som man aldrig skall få inkräkta på, och söka positivt beskriva denna kärna i grundlagstexten. Ett steg i riktning mot en sådan kärnbeskrivning kan i fråga om yttrande- och informationsfriheterna sägas ha tagits i 2 kap. 13 § andra stycket regeringsformen.

I enlighet med den utgångspunkt, som rättighetsskyddsutredningen deklarerat inledningsvis i detta avsnitt (4.3), har utredningen ägnat viss uppmärksamhet åt frågan, om det inte är möjligt att förbättra regeringsformens materiella skydd för opinionsfriheterna. Utredningen har därvid följt två olika huvudlinjer. Dels har den övervägt frågan om en bättre kärnbeskrivning i fråga om yttrandefriheten (gäller skyddet mot efterhandsingripande från det allmännas sida). Och dels har utredningen tagit upp spörsmålet om ett principiellt förbud mot förhandsingripande från det allmännas sida när det gäller yttrandefriheten samt mötes- och demonstrationsfriheterna.

I förstnämnda hänseende har utredningen undersökt en grundlagsregel av

i huvudsak det innehållet att ingen får straffas eller berövas friheten eller utsättas för liknande ingrepp

1. därför att han offentligen yttrat sig om myndighet eller annat allmänt organ eller någon dess befattningshavare, om han kan visa att det sagda var sant eller att han hade skäligen grund för det eller

2. därför att han offentligen krävt ändring av lag eller annat av allmänt organ meddelat beslut eller i övrigt uttryckt uppfattning i samhällelig, religiös, filosofisk, kulturell eller vetenskaplig fråga.

I det andra hänseendet har utredningen övervägt en regel i regeringsformen efter mönster av tryckfrihetsförordningen som skulle förbjuda det allmänna att anordna förhandsgranskning av yttrande eller annan framställning avsedd att framföras offentligt. Här skulle eventuellt också föreskrivas att mötesfriheten och demonstrationsfriheten inte får begränsas genom krav på förhandstillstånd från det allmänna sida. Slutligen skulle förhandshinder i särskilt fall mot sådant offentligt framförande som nu avses inte få vara grundat på innehållet i det tillämnade yttrandet.

Vissa ändringar i vanlig lag förutsågs därvid (5 kap. brottsbalken och 3 § lagen om allmänna sammankomster). En närmare undersökning har emellertid visat att de tänkta grundlagsreglerna ändå inte skulle kunna vara undantagslösa. Över huvud taget har det visat sig svårt att utforma sådana grundlagsregler som de nu tänkta med den relativt kortfattade form som måste förutsättas när det är fråga om regeringsformen. Härtill kommer att yttrandefrihetsutredningen kan få anledning att ägna sig åt hithörande spörsmål. Rättighetsskyddsutredningen har därför inte ansett sig böra fullfölja sina nu beskrivna överväganden.

Att det är svårt att med materiell metod förstärka regeringsformens rättighetsskydd gäller för de "kroppsliga" fri- och rättigheterna i ännu högre grad än för opinionsfriheterna. Det finns t. ex. knappast någon möjlighet att i en kortfattad grundlagstext precisera de tillåtna ändamålen för bestämmelser om frihetsstraff (och därmed för reglerna om de straffprocessuella tvångsmedlen). Knappast ens en utförlig särskild grundlag skulle kunna tänkas lösa problemet för de kroppsliga rättigheternas del.

För huvuddelen av opinionsfriheterna kan visserligen yttrandefrihetsutredningens arbete komma att leda till ett särskilt, materiellt grundlagsskydd som kan göras mera konkret och precist och således starkare. Men den utredningen har att arbeta på lång sikt och det närmare resultatet av dess arbete kan inte överblickas nu.

Vad beträffar de kroppsliga fri- och rättigheterna motiveras ett grundlagsskydd för dem inte enbart av hänsynen till den enskildes personliga integritet, även om detta skäl givetvis är mycket viktigt. Inte bara opinionsfriheterna utan också de kroppsliga friheterna är av grundläggande betydelse för demokratis funktion och bestånd. Behovet av skydd för de sistnämnda rättigheterna bestyrks i rikt mått av erfarenheter från andra länder. Det gäller särskilt i fråga om s. k. administrativa frihetsberövanden och straffprocessuella, provisoriska frihetsberövanden.

Lyckligtvis saknar vi här i landet sedan länge praktisk erfarenhet av godtyckliga kränkningar av de kroppsliga fri- och rättigheterna. Men det hindrar inte att gemene man uppenbarligen känner en särskild oro just när det gäller administrativa och straffprocessuella frihetsberövanden. Strävandena

att stärka grundlagsskyddet inom regeringsformens ram bör därför inriktas inte minst på dessa slags ingripanden mot den enskilde. Eftersom det är svårt att uppnå någon förstärkning med materiell metod, är ett särskilt förfarande för beslut om lagar som medger sådana ingripanden det enda ytterligare grundlagsskydd som står till buds.

Rättighetsskyddsutredningen finner det alltså angeläget att regeringsformen kompletteras med bestämmelser om ett särskilt, kvalificerat lagstiftningsförfarande för rättighetsbegränsande lagar. Detta skydd bör i största möjliga utsträckning omfatta också de kroppsliga fri- och rättigheterna. Det gäller då att bemästra de problem som kan vara förknippade med ett sådant särskilt lagstiftningsförfarande.

4.4 Huvudproblemen

Mot bakgrund av den diskussion som fördes i samband med 1976 års ändringar i 2 kap. regeringsformen kan det finnas skäl att genast slå fast följande. Tanken bakom det särskilda beslutsförfarandet skulle vara att man därigenom skulle få ett *uppskov* med det slutliga ställningstagandet i riksdagen. Man skulle då bl. a. få tid att noggrannare behandla den föreslagna rättighetsbegränsningen. Det skulle bli bättre utrymme för den allmänna debatten i frågan. Det kan dock inte uteslutas att det någon gång skulle vara nödvändigt att få till stånd ett slutligt beslut omedelbart. Det måste alltså öppnas en möjlighet härtill, dock utan att man släpper kravet på en skyddseffekt. Ett sätt att lösa det problemet kan vara att tillåta att ett sådant beslut fattas med kvalificerad majoritet. Vad en minoritet då skulle kunna uppnå vore alltså inte mer än ett uppskov med det slutliga avgörandet i fråga om en föreslagen rättighetsbegränsning.

Emellertid måste här uppmärksammas det "*bihangsproblem*" som påpekades i samband med 1976 års reform. Det gäller den situationen att en rättighetsbegränsning måste företas i samband med en reform, som i övrigt inte har något att göra med de fri- och rättigheter som avses i 2 kap. regeringsformen. Det kan gälla t. ex. en social eller ekonomisk reform som behöver inkludera en tystnadsplikt för reformens administratörer. Ett annat exempel är att det behövs en sanktion i form av frihetsstraff för den som bryter mot de nya reglerna. Skulle regeln om tystnadsplikt resp. regeln om frihetsstraff vara underkastade ett särskilt beslutsförfarande skulle detta, har man menat, kunna försena reformen i dess helhet.

Ett andra problem är att det onekligen förs in ett komplicerande element i lagstiftningsverksamheten, om man anordnar ett särskilt förfarande för vissa slags lagbeslut. Det gäller särskilt om det ibland kan vara tveksamt huruvida ett lagförslag berör en fri- och rättighet och därför huruvida det speciella förfarandet är tillämpligt eller ej.

Frågan om en lag inskränker regeringsformens rättighetsskydd eller ej orsakar för närvarande som regel inte några praktiska svårigheter. Så allmänt formulerat som skyddet är så är det oftast klart att lagen skulle vara tillåten i vilket fall som helst. Man behöver då inte ta bestämd ställning till om lagen innebär en rättighetsbegränsning. Annorlunda blir fallet om man inför ett särskilt förfarande för lagar som berör rättigheterna. Då måste man i varje

lagärende vara beredd att bestämt besvara frågan, om lagförslaget är av denna karaktär eller ej.

Att spørgsmålet kan vara tveksamt beror först och främst på att regeringsformens fri- och rättighetsbegrepp är allmänt formulerade och därför oklara i konturerna. Men det kan också hänga samman med att grundlagsskyddet gäller bara "gentemot det allmänna" och inte "gentemot enskild". Det kan nämligen någon gång vara svårt att avgöra om det är fråga om en begränsning i skyddet "gentemot det allmänna" eller "gentemot enskild".

Det nu berörda problemet måste ses bl. a. mot bakgrund av vilket system man skall ha för kontroll av grundlagsreglernas efterlevnad. Det må förutsäckas att rättighetsskyddsutredningens förslag på denna punkt innebär, att den nuvarande lagprövningsrätten skall bestå.

Ett tredje problem hänger samman med det särskilda beslutsförfarandets syfte att skydda fri- och rättigheterna. Förfarandet borde då logiskt sett användas bara på lagförslag som ytterligare inskränker rättigheterna. Det borde inte tillämpas på lagförslag som tar bort eller minskar en befintlig inskränkning eller som är helt neutralt från fri- och rättighetssynpunkt. Men det kan uppenbarligen ibland vara svårt att bestämma ett lagförslags karaktär i dessa hänseenden. En fråga blir om dessa svårigheter bör föranleda att alla lagförslag som berör någon av fri- och rättigheterna underkastas det särskilda beslutsförfarandet, oavsett om förslaget går i skärpande eller mildrande riktning.

Ett fjärde, angränsande problem är hur det särskilda beslutsförfarandets räckvidd bör bestämmas när det gäller sådana lagar som innehåller dels regler som är direkt rättighetsbegränsande, dels regler som indirekt kan ha betydelse för rättighetsbegränsningens intensitet och dels regler som måste anses sakna betydelse från fri- och rättighetssynpunkt. Barnavårdslagen är ett gott exempel på lag som reser detta problem. Den innehåller regler som anger de sakliga förutsättningarna för omhändertagande för samhällsvård. Ett sådant omhändertagande innebär som regel en inskränkning i den omhändertagnes grundlagsskyddade rörelsefrihet. Lagen innehåller också regler om det i första instans beslutande organets sammansättning och om beslutsförfarandet. Vidare finns där föreskrifter om verkställigheten av ett beslutat omhändertagande. Slutligen innehåller barnavårdslagen en rad bestämmelser som klart saknar intresse i det nu aktuella sammanhanget. Som exempel kan nämnas regler om fosterbarnsvård och om kostnadsfördelning mellan kommuner. Här bör också erinras om det ovannämnda problemet om rättighetsbegränsning såsom "bihang" till en reform på helt andra ämnesområden. Om t. ex. barnavårdslagens tillämpningsområde utvidgas genom en ändring av dess inledande bestämmelser, så får ju också den tystnadspliktsbestämmelse som finns i slutet av lagen ökad räckvidd.

Även utöver det sagda uppstår naturligtvis en rad spørgsmål, därest man vill införa ett särskilt beslutsförfarande för rättighetsbegränsande lagar. Dessa problem är emellertid knappast av den arten att de påverkar det principiella ställningstagandet för eller mot ett sådant förfarande. Rättighetsskyddsutredningen återkommer till sådana frågor i det följande.

Det är en självklar utgångspunkt att sådana lösningar bör eftersträvas som ger ett minimum av olägenheter i den praktiska tillämpningen utan att ge något väsentligt avkall på den eftersträfvade skyddseffekten. Systemet bör

fungera så att det särskilda beslutsförfarandet inte i praktiken griper in över andra områden än som avses med rättighetsskyddet i 2 kap. regeringsformen. Vidare bör systemet ge upphov till så få gränsdragningsproblem som möjligt. Skyddseffekten bör vinnas utan att man därigenom skapar fler lagprövnings-situationer i praktiken och därigenom ökar risken för konflikter mellan lagstiftare och rättstillämpare. Dessa synpunkter får betydelse både när det gäller att bestämma tillämpningsområdet för ett särskilt beslutsförfarande och för frågan hur ett sådant förfarande närmare skall utformas.

Mot denna bakgrund har rättighetsskyddsutredningen på nytt gått igenom den rättighetsbegränsande lagstiftningen. Det har gjorts främst för att se i vilka fall ett särskilt beslutsförfarande kan väntas orsaka praktiska olägenheter. Genomgången har i huvudsak grundats på bilagorna 6 och följande i fri- och rättighetsutredningens betänkande. Därutöver har rättighetsskyddsutredningen systematiskt gått igenom några års lagstiftning. Det har skett inte minst med tanke på problemet med rättighetsbegränsningar såsom "bihang" till reformer på andra områden.

4.5 Ett underlag för att lösa "bihangsproblemet"

4.5.1 *En slutsats av rättighetsskyddsutredningens "frekvensundersökning"*

Den genomgång som nämndes sist i föregående avsnitt redovisas närmare i bilaga 2. Denna "frekvensundersökning" omfattar tiden 1971 – riksmötet 1976/77. I första hand har undersökts hur ofta rättighetsbegränsande lagförslag förekommit och vilka fri- och rättigheter som då föreslagits bli begränsade. Enbart lagförslag som inneburit ytterligare rättighetsbegränsning har noterats. Detta material torde dock ge tillräckligt underlag för slutsatser även för det fall att man vill låta ett särskilt lagstiftningsförfarande i och för sig omfatta också förslag som berör någon av fri- och rättigheter enbart på ett rättighetsutvidgande eller neutralt sätt. Undersökningen har vidare syftat till att ge en bild av i vad mån de propositioner, som innehållit förslag till rättighetsbegränsningar, varit omstridda.

I förstnämnda hänseende har frekvensundersökningen visat följande. Flertalet av rättighetsbegränsningarna rörde bara en eller annan paragraf i ett större lagkomplex. De i särklass vanligaste gällde straffbeläggning med fängelse, ingrepp i skyddet mot husrannsakan eller liknande intrång samt bestämmelse om tystnadsplikt. Till övervägande del var det här fråga om fall, där rättighetsbegränsningen framstår som ett "bihang" till en reform på annat område.

Att den sistnämnda situationen är vanlig är också utgångspunkten för en av de ovannämnda huvudinvändningarna mot ett särskilt lagstiftningsförfarande för rättighetsbegränsande lag. Med ett sådant lagstiftningsförfarande skulle fri- och rättighetsskyddet, har det sagts, ofta komma att ingripa i den "normala reformverksamheten".

Det torde vara inte minst detta problem som legat bakom, när man tidigare föreslagit, att det särskilda beslutsförfarandet skall omfatta bara lagar som begränsar någon av opinionsfriheterna eller skyddet för förtrolig meddelelse.

Här synes frekvensundersökningen ge underlag för en lösning som man inte tidigare diskuterat. Bihangsproblemets betydelse skulle kraftigt minska, om man undantar de nämnda tre, vanligaste fallen av rättighetsbegränsning från det särskilda beslutsförfarandets räckvidd. Det bör då, såvitt detta problem beträffar, bli möjligt att primärt låta det särskilda lagstiftningsförfarandet skydda både opinionsfriheterna och de kroppsliga fri- och rättigheterna.

Mot tanken på sådana undantag kan naturligtvis invändas att just rörelsefriheten, hemfriden och offentligheten är så viktiga grundsatser att varje möjlighet till inskränkning däri, oavsett sammanhanget, bör begränsas genom särskilt skydd. Rättighetsskyddsutredningen går i de följande avsnitten närmare in på hithörande spörsmål.

4.5.2 Frågan om ett generellt undantag för "rena" frihetsstraff

Undantaget för frihetsstraff skulle gälla det fall, att det i en bestämmelse föreskrivs straff och i straffskalan ingår fängelse men bestämmelsen inte i övrigt på något sätt begränsar en fri- och rättighet. Sålunda skulle t. ex. fängelsestraff för misshandel omfattas av detta undantag och kunna beslutas med vanligt lagstiftningsförfarande. Fängelsestraff för att man utan tillstånd lämnar landet skulle däremot vara rörelsefrihetsbegränsande även bortsett från själva fängelsestraffet. En sådan bestämmelse skulle därför omfattas av det särskilda beslutsförfarandet. Likaså skulle självfallet detta särskilda förfarande omfatta t. ex. yttrandefrihetsbrotten. Detsamma gäller om man skulle vilja föreskriva fängelsestraff för viss mötesverksamhet, vissa demonstrationer, viss föreningsverksamhet eller över huvud taget för viss fri- och rättighetsutövning. Det nu avsedda undantaget för fängelsestraff skulle således avse fall som kan sägas vara på en gång särskilt vanliga och förhållandevis litet betydelsefulla för de medborgerliga fri- och rättigheterna.

Emellertid bör den frågan ställas, om det är möjligt att uppnå ett starkare grundlagsskydd mot administrativa frihetsberövanden och straffprocessuella frihetsberövanden, om man samtidigt gör undantag för "rena" fängelsestraff, alltså kriminalisering med fängelse av allt som inte är fri- och rättighetsutövning. En svårighet är att dra en hållfast gräns mellan "straff" ("kriminalvård") och "vård". Statsmakterna kan vidare i viss utsträckning själva välja, om ett ingripande skall göras med administrativa medel eller med straffrättsliga medel (alltså med kriminalisering). Härtill kommer att de straffprocessuella tvångsmedlen baseras på att det föreligger en kriminalisering, och vanligen en kriminalisering med inte alltför lindrig straffskala.

Det spörsmål som nu rests kan måhända knappast fullt ut besvaras helt tillfredsställande. Men en viktig aspekt är att i princip all kriminalisering av en fri- och rättighetsutövning kommer att omfattas av det särskilda beslutsförfarandet. Vidare är "straff" typiskt en påföljd för en gärning eller en därmed jämförlig, specifik underlåtenhet. "Vård" inriktas typiskt sett på ett tillstånd. Förutsättningarna för ett straffrättsligt ingripande utformas regelmässigt, mot bakgrund av de metoder för bevisupptagning och den bevisprövning som tillämpas i domstolarna, med större skärpa, och riskerna för missbruk torde därför generellt sett vara mindre. Vidare torde man i praktiken inte kunna så

lätt byta ut ett administrativt frihetsberövande mot en kriminalisering med fängelse. Och vad de straffprocessuella tvångsmedlen beträffar så är det en viktig sida av saken, hur själva reglerna om det provisoriska frihetsberövandet utformas. Hur stark behöver misstanken mot vederbörande för det ifrågavarande brottet vara? Skall ytterligare förutsättningar vara uppfyllda (t. ex. flyktfara)? Hur lång tid får ett sådant frihetsberövande vara? Att allt detta omfattas av ett särskilt beslutsförfarande blir ingalunda utan värde därför att själva kriminaliseringen i stor utsträckning beslutas med vanligt förfarande. Genom det sagda anser rättighetsskyddsutredningen att det resta spörsmålet fått ett nöjaktigt svar. Härtill kommer att frihetsstraff skall beslutas av domstol med de särskilda garantier ett sådant förfarande innebär.

Slutsatsen blir att några större betänkligheter från skyddssynpunkt knappast behöver hysas mot det nu ifrågasatta undantaget för rena frihetsstraff.

4.5.3 Frågan om ett generellt undantag för husrannsakan och dylikt

Såsom mindre betydelsefulla från skyddssynpunkt kan man dock inte beteckna husrannsakens- eller tystnadspliktsfallen – i varje fall inte, i fråga om de förstnämnda, ingrepp i den egentliga hemfriden eller i skyddet för lokaler där opinionsbildande verksamhet bedrivs, t. ex. tidningsredaktioner och politiska partiers lokaler. Rättighetsskyddsutredningen har därför närmare undersökt om man kan låta enbart dessa delar av skyddet mot husrannsakan och dylikt omfattas av det särskilda förfarandet.

Undersökningen har emellertid lett till ett negativt resultat. Åtskilliga fall av ingrepp i detta skydd gäller visserligen bara lokaler där något slags näringsverksamhet, som inte avser opinionsbildning eller dylikt, bedrivs (och där tillsynsmyndigheten behöver ha rätt till tillträde till lokalerna för inspektion eller annan kontroll). Men det finns också många fall som klart medger intrång även i bostad. Det kan t. ex. gälla att utreda eller hindra brott eller skaffa behövlig utredning i barnavårdsärenden, hälsovårdsärenden, brandsäkerhetsärenden, skatteärenden etc. Vidare finns nu ett antal bestämmelser som i första hand medger tillträde till arbetslokaler men troligen inte utesluter intrång i bostad därest verksamheten i något avseende återfinns där. Och förmodligen skulle det ofta bli alltför lätt att kringgå en kontrollbestämmelse, om vederbörandes privatbostad vore helt fredad.

Mot bakgrund av det anförda har rättighetsskyddsutredningen kommit fram till att det inte är möjligt att kategoriklyva grundlagsskyddet mot husrannsakan och liknande intrång. Då har utredningen funnit skälen väga över för att helt undantaga detta grundlagsskydd från det särskilda förfarandets räckvidd. Det bör dock framhållas att detta undantag för lag om husrannsakan och dylikt avses vara underkastat motsvarande begränsning som undantaget för rena frihetsstraff. Teoretiskt kan man tänka sig att ett sådant tvångsmedel som husrannsakan används såsom ingrepp i t. ex. yttrandefriheten eller mötesfriheten. Skulle till äventyrs en lag aktualiseras, som avses medge sådant ingrepp, skulle denna lag alltså vara omfattad av det särskilda lagstiftningsförfarandet. Rättighetsskyddsutredningen återkom-

mer härtill i det följande (4.10.5 B och 4.11.2).

Vad särskilt beträffar tidningsredaktioner och dylikt må anmärkas att det i SOU 1976:36 föreslagits vissa skyddsförstärkningar på vanlig lags nivå när det gäller husrannsakan i sådana lokaler.

4.5.4 *Frågan om ett generellt undantag för vissa tystnadsplikter*

Vad slutligen beträffar det tredje frekventa "bihangsfallet", regler om tystnadsplikt för offentliga befattningshavare, rör man sig onekligen här på ett område som kan vara känsligt från informations- och yttrandefrihetssynpunkt. Emellertid måste detta faktum vägas mot de olägenheter som skulle uppstå, om man inte undantar dessa tystnadspliktsbestämmelser från det särskilda lagstiftningsförfarandets tillämpningsområde. Vidare bör beaktas att det i framtiden torde komma att finnas en generell lagstiftning som reglerar både offentliga funktionärs tystnadsplikt och handlingssekretessen, dvs. de fall då allmän handling får hållas hemlig (se departementspromemoria Ds Ju 1977:11). Den lagen kommer att vara underkastad en materiell ram som är angiven i grundlag, nämligen – för närvarande – tryckfrihetsförordningen. Denna ram, som ännu så länge bara gäller för handlingssekretessen, återfinns i 2 kap. 2 § nämnda förordning. Där anges de ändamål för vilka allmän handling (enligt närmare bestämmelser i lag) får hållas hemlig. Man får en viss skyddseffekt om man knyter an till denna ram vid utformning av ett undantag från det särskilda lagstiftningsförfarandets tillämpningsområde för regler om tystnadsplikt för offentliga befattningshavare. Med hänsyn härtill anser rättighetsskyddsutredningen att också ett undantag för dessa tystnadsplikter kan accepteras.

Av praktiska skäl bör man lämpligen avgränsa personkretsen på samma sätt som i 8 kap. 7 § första stycket 7 regeringsformen. Där avses "förbud att röja sådant som någon har erfarit i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt". Befogenhet att besluta sådana tystnadspliktsregler får riksdagen f. ö. delegera till regeringen (2 kap. 12 § första stycket regeringsformen). Men som antytts bör undantaget från det särskilda lagstiftningsförfarandet begränsas så, att det gäller bara tystnadsplikt rörande sådant som får hållas hemligt med stöd av tryckfrihetsförordningen.

4.5.5 *Sammanfattning av 4.5*

Sammanfattningsvis finner rättighetsskyddsutredningen på grundval av främst frekvensundersökningen att "bihangsproblemet" till största delen kan undgås, om man gör de undantag som angivits under 4.5.2–4.5.4. Man vinner då den fördelen att det särskilda beslutsförfarandet primärt kan inbegripa alla de begränsningsbara fri- och rättigheter som är upptagna i 2 kap. 1–11 §§ regeringsformen. Det nya skyddet omfattar då i princip såväl opinionsfriheterna som de kroppsliga fri- och rättigheterna. Men från det särskilda lagstiftningsförfarandets tillämpningsområde bör alltså generellt undantas för det första lag som innebär endast förbud att röja sådant, som någon har erfarit i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt och som får hållas hemligt med stöd av tryckfrihetsförordningen, för det andra lag som avser endast skyddet mot husrannsakan eller liknande intrång och för det

tredje lag som, utan att i övrigt avse begränsning av någon av de här avsedda fri- och rättigheterna, föreskriver frihetsstraff. Rättighetsskyddsutredningen anser att man härigenom vinner ett i sak påtagligt förstärkt rättighetsskydd utan att, praktiskt sett, riskera den störande inverkan på den vanliga reformverksamheten som man tidigare befarat.

Det återstår emellertid att bemästra de övriga huvudproblem som angivits under 4.4. Dessa problem behandlas i närmast följande avsnitt. Vissa ytterligare spörsmål rörande det särskilda beslutsförfarandets tillämpningsområde behandlas under 4.7. Rättighetsskyddsutredningen återkommer närmare till de generella undantagen i avsnittet 4.11.

4.6 Övriga huvudproblem

4.6.1 *Det särskilda beslutsförfarandet bör vara tillämpligt bara på yrkande*

A. Rättighetsskyddsutredningen bygger på grundlagsskyddets nuvarande uppläggning

Det är givet att man genom nyssnämnda undantag för lag om tystnadsplikt, om husrannsakan och om frihetsstraff också reducerar de övriga problem som anmärkts under 4.4. Vad först gäller problemet att det i vissa fall kan vara tveksamt, om det särskilda eller det vanliga lagstiftningsförfarandet skall tillämpas, må till en början slås fast att ett förslag om ett särskilt lagstiftningsförfarande för rättighetsinskränkande lagstiftning knappast kan bygga på annat än de nuvarande fri- och rättighetsbegreppen i 2 kap. regeringsformen.

Innebörden av regeringsformens nuvarande rättighetsbegrepp blir alltså en faktor av avgörande betydelse för det särskilda förfarandets juridiska räckvidd. Under 4.7.4 får rättighetsskyddsutredningen anledning att beröra yttrandefrihetsbegreppet. I övrigt må i fråga om innebörden av resp. rättighetsbegrepp enbart göras följande hänvisningar till propositionen 1975/76:209: beträffande yttrandefriheten s. 106 och s. 141–142, informationsfriheten s. 110 och 143, mötesfriheten och demonstrationsfriheten s. 110–111 och 143–144, föreningsfriheten s. 112–113 och 144, skyddet för förtrolig meddelelse s. 122–123 och 147–148, skyddet för den kroppsliga integriteten s. 147 samt rörelsefriheten s. 121 och 148. I fråga om rörelsefriheten återfinns de ledande motivuttalandena om rättighetsbegreppet i grundlagberedningens slutbetänkande (SOU 1972:15 s. 158).

Vidare bygger rättighetsskyddsutredningen på den nuvarande inriktningen av skyddet att gälla enbart gentemot vissa ingripanden från det allmännas sida. Att utredningen saknat möjlighet att ta upp frågan om att utsträcka grundlagsskyddet till att gälla också gentemot enskild har slagits fast i kapitel 3. I fråga om gränsdragningen mellan "gentemot det allmänna" och "gentemot enskild" må hänvisas till vad som anfördes därom under förarbetena till 1976 års ändringar i 2 kap. regeringsformen (SOU 1975:75 s. 95–98 och 185–186 samt propositionen 1975/76:209 s. 85–86 och 140–141). Vad gäller ingripanden på verkställighetsnivån må här endast erinras om att det är den offentliga makten som i detta sammanhang åsyftas med "det

allmänna". När "det allmänna" uppträder som civilrättslig rättssinnehavare är regeringsformens fri- och rättighetsskydd inte tillämpligt. Exempel på detta är när det allmänna agerar som idkare av allfärsverksamhet eller som hyresvärd eller annan lokal innehavare. Då är det alltså bara förhållandet enskilda emellan som det är fråga om.

För undvikande av missförstånd må erinras om att bestämmelsen i 2 kap. 17 § regeringsformen om den fackliga konflikträtten visserligen utgör ett undantag från huvudregeln och avser också förhållandet enskilda emellan. Men som kommer att framgå under 4.7.2 omfattas lag, som begränsar enbart den fackliga konflikträtten, enligt rättighetsskyddsutredningens förslag överhuvud inte av det särskilda beslutsförfarandet och saknar alltså intresse i nu förevarande sammanhang.

Även i fråga om den närmare arten av relevanta ingripanden bör man utgå från rådande ordning. Förfarandeskyddet bör alltså gälla bara mot sådana åtgärder från det allmännas sida vilka äsyftas i 8 kap. 3 § regeringsformen.

B. En metod att minska olägenheterna av gränsoklarheterna

På de punkter som angivits under A kan man alltså å ena sidan knyta an till redan gjorda gränsdragningar. Att dessa gränser å andra sidan inte är i allo klara är en nackdel som bör kunna bemästras på följande sätt.

De olägenheter, som kan följa av att det i vissa fall skulle kunna råda tvekan om tillämpligt lagstiftningsförfarande, är av två slag. Dels kan problemet orsaka bekymmer under själva lagstiftningsarbetet. Och dels kan det, om vanligt lagstiftningsförfarande tillämpats i ett visst fall, efteråt bli ifrågasatt, om inte det särskilda förfarandet bort tillämpas och om lagen i fråga därför verkligen bör vinna tillämpning. Den sistnämnda aspekten kan särskilt gälla sådana fall, då man först på tillämpningsstadiet upptäcker att en lag berör fri- och rättighetsområdet. Att lagprövningsrätten aktualiseras i dessa fall kan emellertid förebyggas genom själva utformningen av det särskilda lagstiftningsförfarandet. Det kan ske genom att förfarandet görs tillämpligt bara i den mån yrkande därom framställs under riksdagsbehandlingen. Har sådant yrkande inte framförts skulle alltså det vanliga beslutsförfarandet alltid vara korrekt. En sådan regel skulle också i hög grad begränsa olägenheterna från det praktiska riksdagsarbetets synpunkt. Emellertid skulle givetvis reella rättighetsbegränsningar av någon betydelse knappast komma att förbigås med tystnad i riksdagen, om där finns någon meningsskiljaktighet i frågan. Genom det nu angivna elementet i det särskilda beslutsförfarandet skulle alltså de praktiska problemen ytterligare reduceras, och detta skulle knappast medföra någon förlust i rättighetsskydd.

Om yrkande framställs om att det särskilda beslutsförfarandet skall användas, gäller det att pröva om lagförslaget verkligen är rättighetsbegränsande. Av principiella skäl är det inte lämpligt att låta en minoritet i riksdagen avgöra denna fråga. Å andra sidan uppnår man ju inte den avsedda skyddseffekten, om riksdagsmajoriteten bestämmer suveränt härvidlag. Det har tidigare föreslagits att man skulle låta lagrådet avgöra denna procedurfråga. Häremot har genmåtts att det är principiellt betänkligt att ge ett sådant organ bestämmanderätt i förhållande till de politiska organen. Rättighets-

skyddsutredningen anser att en lämplig avvägning kan göras på följande sätt. Om nu avsett yrkande framförs och man därför måste avgöra frågan, om det ifrågavarande lagförslaget berör fri- och rättighetsområdet eller ej, så bör detta ställningstagande för riksdagens vidkommande göras med enkel majoritet av konstitutionsutskottet. Utskottet bör dock inte få förkasta yrkandet utan att lagrådets utlåtande i frågan föreligger. Däremot bör utskottet inte vara bundet av vad lagrådet ansett. Men om utskottet avslår yrkandet mot lagrådets inrådan kan frågan om lagens grundlagsenlighet efteråt eventuellt komma att bli aktuell lagprövningsvis.

4.6.2 I princip ej bara skärpande ingrepp

Ett av de tidigare nämnda problemen med ett särskilt beslutsförfarande är frågan, om förfarandet skall gälla i princip alla lagförslag som berör fri- och rättighetsområdet eller bara dem som innebär ytterligare rättighetsbegränsning. Det senare alternativet är i princip att föredra men innebär samtidigt ett extra gränsdragningsproblem. Frågan är emellertid om den praktiska skillnaden mellan de båda alternativen är så stor.

För säkerhets skull skulle ett undantag få formuleras snävt. Det skulle kunna gälla bara fall av entydigt mildrande eller entydigt neutral effekt från fri- och rättighetssynpunkt. Det är visserligen lätt att i teorin ge många exempel på entydiga fall. Man upphäver straffet för förtal, sänker straffskalan för spioneri, tar bort kravet på förhandstillstånd för demonstrationer på allmän plats etc. Men i praktiken är sådana isolerade lagändringar mindre vanliga. Det normala är att en lag ändras på flera punkter, varvid inte alla ändringar är klart neutrala eller går i entydigt lindrande riktning.

Vidare torde yrkande om särskilt beslutsförfarande endast mycket sällan komma att framföras i klart neutrala fall. Detta gäller speciellt om man kräver att ett sådant yrkande skall framställas av ett visst minsta antal riksdagsledamöter, förslagsvis tio. Och när det gäller de entydigt mildrande, eller med andra ord rättighetsutvidgande, fallen torde man kunna räkna med att yrkande om särskilt förfarande ofta skulle utebli.

Mot bakgrunden av det anförda synes den praktiska skillnaden mellan de båda nu diskuterade alternativen inte vara större än att den utslagsgivande synpunkten bör bli önskemålet att göra gränsdragningsvårigheterna så små som möjligt. Det innebär att alla lagförslag som rör fri- och rättighetsbegränsande lag bör omfattas av den särskilda beslutsordningen, oavsett i vilken riktning lagförslaget går.

Av framställningen i det följande kommer för övrigt att framgå att det i fråga om många lagar bara är enstaka eller ett fåtal bestämmelser som blir omfattade av det särskilda lagstiftningsförfarandet. Detta är i sin mån ägnat att minska det nu diskuterade problemets betydelse.

4.6.3 I fråga om lag som innehåller föreskrifter av olika slag

Ett särskilt problem utgörs de lagar som innehåller både rättighetsbegränsande regler och regler som kan sägas vara indirekt rättighetsbegränsande samt regler som är neutrala i detta hänseende.

En närmare genomgång av den lagstiftning som är rättighetsbegränsande

visar i själva verket att de flesta hithörande lagar innehåller föreskrifter av alla de tre ovannämnda kategorierna.

Olika typer av rättighetsbegränsande lagar kan urskiljas. Det finns sådana som bara innehåller någon enstaka föreskrift som är rättighetsbegränsande, t. ex. en regel om tystnadsplikt. I andra hithörande lagar är det rättighetsbegränsande elementet mera framträdande, medan viktiga delar av lagen handlar om annat. Det finns också lagar som avser att reglera enbart rättighetsbegränsningar av visst slag och som är helt uppbyggda kring reglerna om de materiella förutsättningarna för rättighetsingreppen.

Vid ställningstagandet till hithörande problem får man ha i minnet den utgångspunkten, att det särskilda lagstiftningsförfarandet skall vara till skydd för fri- och rättigheterna men inte sträcka sin verkan härutöver. Förfarandets räckvidd för en rättighetsbegränsande lag bör inte vara större än nödvändigt. Rättighetsskyddsutredningen återkommer ingående till detta problem i det följande. Det sker på ett mera principiellt plan i avsnittet 4.10. Och i specialmotiveringen till 2 kap. 12 § regeringsformen görs en närmare genomgång av vissa befintliga lagbestämmelser som blir omfattade av det särskilda förfarandet.

Här må endast anföras följande. I princip blir bara de materiellt rättighetsbegränsande föreskrifterna i en hithörande lag omfattade av det särskilda förfarandet. Lagens regler om beslutande organ omfattas inte av det särskilda förfarandet. Detsamma gäller i regel för föreskrifterna i lagen om förfarandet hos organet. Och i fråga om lagens regler om verkställandet av ett beslutat ingripande är det i princip bara de grundläggande reglerna som omfattas av det särskilda förfarandet. Därmed åsyftas regler som bidrar till att ge ifrågavarande rättighetsingrepp dessas väsentliga materiella innehåll och alltså inte huvudsakligen är bara av konsekvenskaraktär. Som framgår i det följande kan emellertid den ifrågavarande lagens regler om förfarande eller om verkställighet innehålla enstaka, självständigt rättighetsbegränsande inslag. Ett exempel härpå är en regel om hämtning tvångsvis till förhör. Sådana regler blir givetvis omfattade av det särskilda lagstiftningsförfarandet.

Vidare bör understrykas att det problem som tagits upp i detta avsnitt (4.6.3) i viss mån är av övergångsnatur. Vid den nu befintliga lagstiftnings tillkomst har man ju inte behövt räkna med olika förfaranden för beslut om vanlig lag. Sedan ett särskilt förfarande för beslut om rättighetsbegränsande lag införts blir läget ett annat. Detta kommer säkerligen att påverka uppläggningsen av lagförslagen så att de svårigheter som diskuterats i detta avsnitt reduceras.

4.7 Övriga huvudfrågor angående tillämpningsområdet

4.7.1 Inledning

I det föregående har i första hand åsyftats frågan om det särskilda lagstiftningsförfarandets tillämplighet på de begränsningsbara fri- och rättigheter som är upptagna i 2 kap. 1–11 § regeringsformen. Dessa är yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten och

föreningsfriheten (s. k. opinionsfriheter; 1 § 1–5) samt skyddet i allmänhet för den kroppsliga integriteten, skyddet mot husrannsakan och dylikt och skyddet för förtrolig meddelelse (6 §), vidare rörelsefriheten i allmänhet (8 §) och slutligen rätten till offentlig domstolsförhandling (11 § andra stycket).

De rättighetsregler som är absoluta, dvs. undantagslösa, saknar naturligtvis aktualitet i detta sammanhang. Exempel på sådana absoluta regler inom ramen för de första elva paragraferna i 2 kap. regeringsformen är förbuden mot dödsstraff, tortyr m. m. i 4 och 5 §§. Ett annat exempel är förbudet i 7 § första stycket mot landsförvisning av svensk medborgare. Samma absoluta karaktär har inom sina resp. tillämpningsområden förbuden mot rasdiskriminering (15 §) och mot könsdiskriminering (16 §). Även regeln om ersättning vid expropriation (18 §) är i princip av denna natur och behandlas f. ö. av rättighetsskyddsutredningen i annat sammanhang (8.2).

Däremot finns det två andra paragrafer i 2 kap. regeringsformen som tekniskt är så beskaffade, att deras ämnesområden skulle kunna komma i fråga för ett särskilt lagstiftningsförfarande. Det är 17 § om den fackliga konflikträtten och 20 § andra stycket i fråga om utlänningsfri- och rättigheter. Visserligen finns också 19 §, enligt vilken ”författare, konstnärer och fotografer äger rätt till sina verk enligt bestämmelser som meddelas i lag”. Men den bestämmelsen passar inte för att omfattas av ett särskilt lagstiftningsförfarande. En annan sak är att upphovsrättsliga lagbestämmelser blir omfattade av det särskilda beslutsförfarandet i den mån de är att anse som begränsning av yttrandefriheten. Härtill återkommer rättighetsskyddsutredningen i specialmotiveringen. Under 4.7 skall bl. a. frågorna om lag som avses i 2 kap. 17 § och 20 § andra stycket regeringsformen behandlas.

4.7.2 *I fråga om den fackliga konflikträtten*

I 2 kap. 17 § regeringsformen föreskrivs att förening av arbetstagare samt arbetsgivare och förening av arbetsgivare äger rätt att vidtaga fackliga stridsåtgärder, om annat ej följer av lag eller avtal. I och för sig skulle man kunna låta lagstiftning av detta slag som är av mera stadigvarande karaktär vara omfattad av ett särskilt beslutsförfarande. Som exempel på sådan lag kan pekas på reglerna om fredsplikt i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. Erfarenheten visar emellertid att statsmakterna undantagsvis anser det nödvändigt att avbryta pågående stridsåtgärder genom lag. Det senaste exemplet är SACO/SR-konflikten år 1971. Skall en sådan lag över huvud taget vara meningsfull måste den kunna beslutas snabbt. Rättighetsskyddsutredningen anser därför att lag som begränsar den fackliga konflikträtten inte skall behöva beslutas med särskilt förfarande enbart på denna grund.

4.7.3 *I fråga om utlänningslag*

Flertalet av rättighetsreglerna i 2 kap. 1–19 §§ regeringsformen gäller enligt sin lydelse bara svenska medborgare. I den avslutande paragrafen i kapitlet, 20 §, regleras emellertid i vad mån regeringsformens rättighetsskydd skall gälla också för utlänning här i riket. Det sker genom att sådan utlänning

förklaras vara likställd med svensk i fråga om uppräknade fri- och rättigheter. I första styckets fall är denna likställighet undantagslös. Detta stycke saknar därför aktualitet i nu förevarande sammanhang. Motsatsen gäller i andra styckets fall. Här är likställigheten relativ, dvs. undantag kan göras genom särskilda föreskrifter i lag. I detta stycke avses bl. a. opinionsfriheterna, skyddet för den kroppsliga integriteten i allmänhet, skyddet mot husrannsakan, skyddet för förtrolig meddelelse och – av skyddet för rörelsefriheten – skyddet mot frihetsberövande.

I 20 § har tagits med de allra flesta rättigheterna enligt 2 kap. regeringsformen men inte alla. Utlänning har inte någon grundlagsskyddad rätt att vistas i Sverige, vare sig att resa in hit eller att stanna kvar här (jämför 7 § första stycket). Ett delvis sammanfallande exempel är att utlänning här i riket inte har något skydd enligt 2 kap. regeringsformen mot ingrepp i rörelsefriheten som är lindrigare än frihetsberövande (jämför 8 § andra meningen). Regler som medger sådana lindrigare ingrepp kan alltså beslutas utan stöd av 2 kap. och således enbart jämlikt 8 kap. regeringsformen. Det är inte lagregler härom som rättighetsskyddsutredningen nu tar upp till behandling.

Vad frågan gäller är i stället, om sådan särskild lag som avses i 2 kap. 20 § andra stycket regeringsformen bör omfattas av det särskilda lagstiftningsförfarandet. Det är här alltså fråga om lag som medger att utlänning här i riket i fråga om de fri- och rättigheter, som räknas upp i nämnda stycke, särbehandlas jämfört med svensk, dvs. i praktiken behandlas sämre än svensk.

Kvantitativt är problemet begränsat. Det skydd som ligger i att lagregler i allmänhet om begränsningar i fri- och rättigheterna underkastas ett särskilt beslutsförfarande kommer i praktiken utlänningar till godo på samma sätt som svenska medborgare. Vidare avses nu, som sagt, inte lagregler som särskilt begränsar utlänningars rörelsefrihet utan att gå så långt som till att ge stöd för frihetsberövande.

Emellertid är det uppenbarligen angeläget att om möjligt ytterligare förstärka grundlagsskyddet för utlänningar här i riket. Rättighetsskyddsutredningen förordar därför att sådan särskild lag som avses i 2 kap. 20 § andra stycket regeringsformen skall omfattas av det särskilda lagstiftningsförfarandet. De undantag från detta förfarande, som skall gälla för tystnadsplikt, husrannsakan och dylikt samt frihetsstraff, bör emellertid inte bli tillämpliga här. Så t. ex. kommer lag, som särskilt för utlänning medger intrång i skyddet mot husrannsakan, att omfattas av det särskilda lagstiftningsförfarandet. Detta förfarande kommer vidare att omfatta t. ex. de bestämmelser i utlänningslagen (1954:193) som ger stöd för tagande i förvar, s. k. politisk utvisning, hämtning till förhör och domstolsförhandling inom stängda dörrar. Vad särskilt beträffar den åsyftade utvisningsregeln (34 § utlänningslagen), vilken kan tillämpas bara av regeringen, så nämns den här därför att, teoretiskt, ingrepp i opinionsfrihet kan grundas på den.

4.7.4 Ett spörsmål rörande regeringsformens yttrandefrihetsbegrepp

Rättighetsskyddsutredningen har tidigare slagit fast att den utgår från regeringsformens rättighetsbegrepp vid bestämmandet av tillämpningsområdet för ett särskilt lagstiftningsförfarande för rättighetsbegränsande lag. I

fråga om yttrandefriheten har dock en mindre avvikelse övervägts. Bakgrunden är följande.

Alla yttranden är inte grundlagsskyddade. Räckvidden av grundlagsskyddet för yttrandefriheten bestäms i princip av dennas syfte. Detta syfte anges i tryckfrihetsförordningen vara att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Innebörden av tryckfrihetsförordningens yttrandefrihetsbegrepp styrs av detta syfte. Åtskilliga slags yttranden som saknar betydelse för det angivna opinionsfrihetssyftet kan alltså t. ex. straffbeläggas utan hinder av grundlagsskyddet. Dessa yttranden anses då, har det sagts, som brottsliga i annat avseende än såsom missbruk av den grundlagsskyddade yttrandefriheten. Ett exempel är yttranden som ingår som ett led i bedrägeri.

Regeringsformens yttrandefrihetsbegrepp sammanfaller till största delen med tryckfrihetsförordningens. Identiteten är dock inte total. Regeringsformens yttrandefrihetsbegrepp är något mera vidsträckt än tryckfrihetsförordningens.

Skillnaden kommer till synes främst på den kommersiella reklamens område. I princip all begränsande reglering av reklam (från det allmännas sida och med medel som avses i 8 kap. 3 § regeringsformen) anses som en inskränkning i yttrandefriheten i regeringsformens mening. Som yttrandefrihetsbegränsning i tryckfrihetsförordningens mening betraktas däremot endast sådan inskränkning av reklam som syftar till att ge skydd mot en inte önskad allmän påverkan av attityder och värderingar. Ett förbud mot reklam för viss vara, t. ex. för alkohol eller tobak, har ansetts möjligen utgöra yttrandefrihetsbegränsning också enligt tryckfrihetsförordningen (se det förbehåll som befunnits erforderligt i 1 kap. 9 § nämnda förordning). Men marknadsföringslagens regler mot otillbörlig reklam och vilseledande reklam kan i princip tillämpas också på tryckt skrift, fastän något särskilt förbehåll härför inte finns i tryckfrihetsförordningen. Däremot utgör nämnda regler i marknadsföringslagen en inskränkning i yttrandefriheten i regeringsformens mening.

Det spörsmål som rättighetsskyddsutredningen övervägt i detta sammanhang är, om det särskilda lagstiftningsförfarandets räckvidd i fråga om yttrandefriheten bör begränsas till den del därav, som motsvarar tryckfrihetsförordningens yttrandefrihetsbegrepp. En sådan lag som marknadsföringslagen skulle alltså då falla utanför det särskilda förfarandets tillämpningsområde.

Utredningen har dock slutligen stannat för att inte göra någon sådan distinktion. Det är svårt att ge ett tillfredsställande uttryck för den i regeringsformens text, samtidigt som skillnaden i fråga om det särskilda lagstiftningsförfarandets räckvidd är begränsad. Vidare kommer yttrandefrihetsutredningen säkerligen att ingående få behandla frågan om i vad mån det särskilda grundlagsskyddet för yttrandefriheten skall inbegripa kommersiell reklam.

4.7.5 *Tidsbegränsad lag*

Lagar gäller oftast tills vidare. Endast undantagsvis beslutas lagar för begränsad tid. På fri- och rättighetsområdet är dock sådana lagar något

mindre ovanliga. Själva tidsbegränsningen är ett sätt att avvägbringa ett rättighetsskydd. Skyddet ligger i den parlamentariska insyn och kontroll som aktualiseras varje gång en sådan lag skall förlängas.

Här uppkommer emellertid ett problem för det särskilda lagstiftningsförfarandets del. Det gäller inte det fallet att en rättighetsbegränsande tidsbegränsad lag skall införas. Då skall det särskilda lagstiftningsförfarandet gälla som eljest. Det fall som åsyftas är att en befintlig sådan lag skall få sin giltighetstid förlängd.

Det kan då vara naturligt att frågan om lagens förlängning väcks så sent som möjligt: ju längre man dröjer, desto fler erfarenheter av lagens tillämpning kan finnas att redovisa. Ett uppskovsförfarande skulle kunna leda till ett "glapp" i en sådan lags giltighet – ett glapp som vore bara tekniskt och inte sakligt betingat. Vidare kan de skyddshänsyn som ligger bakom det särskilda lagstiftningsförfarandet sägas vara på annat sätt tillgodosedda när det är fråga om en tidsbegränsad lag. Rättighetsskyddsutredningen anser därför att förlängning av en sådan lags giltighetstid bör undantas från det särskilda förfarandets tillämpningsområde. Dock bör detta givetvis gälla bara förlängning på bestämd tid. Skall en tidsbegränsad lag förvandlas till en lag med vanlig tillsvidaregiltighet, bör det särskilda beslutsförfarandet vara tillämpligt som annars. Det synes vidare lämpligt att till förslagsvis två år maximera den tid som förlängningen får avse utan att det särskilda förfarandet blir tillämpligt.

4.7.6 *Krig, krigsfara och andra extraordinära situationer*

Beredskapslagstiftning, t.ex. en fullmaktslag när sådan är statsrättsligt möjlig, skall givetvis omfattas av det särskilda förfarandet, om lagstiftningen kan leda till rättighetsbegränsning. Tanken med beredskapslagstiftning är ju att man i god tid i förväg skall besluta normer som skall gälla eller kunna sättas i kraft, när angivna typer av krissituationer inträder. Kan sådana lagar genomföras enligt avsikten, torde ett uppskovsförfarande knappast medföra särskilda olägenheter.

Däremot måste den frågan ställas, i vad mån det särskilda förfarandet bör vara tillämpligt, när fråga väcks om rättighetsbegränsande lag då det redan föreligger en krissituation. Alla lagstiftningsbehov kan ju inte förutses och fyllas genom beredskapslag.

Visar det sig i en krissituation att befintlig lag inte ger det allmänna tillräckliga befogenheter gentemot den enskilde är det regelmässigt angeläget att få kompletterande lag till stånd snabbt. Å andra sidan är det särskilt i sådana situationer som man behöver lugn och utrymme för eftertanke och – eventuellt – ett skydd mot påtryckningar. Här måste således de olika synpunkterna vägas mot varandra.

Vid denna avvägning bör beaktas att problemets praktiska betydelse reduceras av att det i det särskilda lagstiftningsförfarandet skall finnas inbyggd en möjlighet till omedelbart beslut då det föreligger en hög grad av enighet i riksdagen.

Det är därför bara för särskilt allvarliga situationer som man behöver överväga att helt koppla ifrån det särskilda lagstiftningsförfarandet. Till en början torde man kunna bortse från andra kriser än sådana som avses i 13 kap.

regeringsformen. Därmed förs de s. k. fredskriserna ur resonemanget.

I 13 kap. 6 § regeringsformen avses de fall då riket är i krig eller krigsfara eller det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig. Stadgandet innebär att riksdagen för dessa fall kan delegera sin normgivningsbefogenhet till regeringen långt mer än som normalt får ske enligt 8 kap. regeringsformen. Bl. a. kan regeringen bemyndigas att i dessa situationer besluta rättighetsbegränsande normer (grundlag får dock ej ändras).

Man kunde kanske då tycka att riksdagen i samma situationer alltid borde kunna själv fatta ett omedelbart beslut om rättighetsbegränsande lag. Det synes dock tydligt att 13 kap. 6 § regeringsformen omfattar många slags situationer där tillämpligheten av ett uppskovsförfarande kan vara till fördel.

Det synes vara en lämpligare avvägning om man gör det särskilda lagstiftningsförfarandet otillämpligt bara i fall av krig eller *omedelbar* krigsfara. Det kan för övrigt anmärkas att det är i sådana situationer som riksdagens krigsdelegation kan träda i riksdagens ställe (13 kap. 2 § regeringsformen). I krigsdelegationen kan det särskilda beslutsförfarandet av organisatoriska skäl knappast tillämpas.

Slutligen må här i korthet pekas på ett problem som kan uppkomma i fråga om beredskapslag. När sådan lag innebär att regeringen bemyndigas att i angivna situationer sätta vissa av lagens paragrafer i tillämpning, föreskrivs ibland att regeringens beslut härom skall underställas riksdagens prövning. Till denna fråga återkommer utredningen under 4.11.4.

4.7.7 Rättighetsbegränsning som följdändring till grundlagsändring eller till konvention

Det kan tänkas att en *grundlagsändring* görs för att öppna möjlighet till en viss rättighetsreglering på vanlig lags nivå. Man inför t. ex. ett nytt tillåtet ändamål i 2 kap. 14 § regeringsformen för begränsning av mötesfriheten. Vill man sedan utnyttja denna nya möjlighet sker det genom vanlig lag. Om intet annat föreskrivs blir sådan lag omfattad av det särskilda lagstiftningsförfarandet för rättighetsbegränsande lag. Man kan också tänka på det fallet att det införs ett nytt tryckfrihetsbrott. Hittills har detta skett genom att man i tryckfrihetsförordningen och brottsbalken fört in gärningsbeskrivningar med samma innebörd.

Särskilt när det gäller fall av sistnämnda typ kan man ställa frågan, om det särskilda lagstiftningsförfarandet för rättighetsbegränsande lag verkligen bör vara tillämpligt på den ifrågavarande följdändringen. Redan i grundlagsärendet vet man ju hur denna kommer att se ut. Och grundlagsstiftningsförfarandet är ju i sig ett "kvalificerat" lagstiftningsförfarande.

Emellertid kan det förekomma många olika varianter på den nu beskrivna situationen. Det finns som sagt fall då det redan i grundlagsärendet är fullt klart hur följdändringen i vanlig lag kommer att se ut. Själva grundlagsändringen lämnar kanske inte så många alternativ öppna. Vidare kan förslag i fråga om följdändringen vara framlagt i själva grundlagspropositionen. I andra fall kan i dess motivtext vara mer eller mindre bestämt angivet hur den

ifrågavarande vanliga lagen avses bli utformad. Men i många fall kan ingenting bestämt sägas härom i grundlagsärendet. Det kan vara meningen att man efter grundlagsändringen skall närmare utreda, om och på vad sätt man skall använda sig av de ytterligare lagstiftningsmöjligheter som grundlagsändringen öppnar. Förslag härom kommer kanske sedan först efter avsevärd tid.

I fall av sistnämnda slag är det tydligt att skäl saknas att utesluta tillämpning av det särskilda lagstiftningsförfarandet för rättighetsbegränsande lag. Vidare synes det knappast gå att dra någon klar gräns mellan följdändringar som kan sägas vara mer resp. mindre självständiga i förhållande till grundlagsändringen. Man skulle visserligen kunna särskilja de fall då förslaget till rättighetsbegränsande lag läggs fram samtidigt med förslag till den grundlagsändring som förutsätts. Och för dessa fall skulle man då föreskriva att enbart grundlagsstiftningsförfarandet skall tillämpas. Men en specialreglering bara för dessa fall synes inte tillräckligt påkallad. Själva grundlagsärendet kan vid behov läggas upp så, att de båda särskilda beslutsförfarandena kan förlöpa parallellt i tiden, för den händelse yrkande framförs om att det särskilda förfarandet för rättighetsbegränsande lag skall tillämpas på följdändringen. Rättighetsskyddsutredningen har därför stannat för att inte föreslå något undantag beträffande det nu ifrågavarande särskilda lagstiftningsförfarandets tillämplighet i sådana situationer som nu avsetts.

Det fallet kan tänkas att vårt land skall ansluta sig till en *konvention* som förutsätter existensen av viss rättighetsbegränsande lagstiftning. Om denna lagstiftning kommer till stånd innan ratifikationsfrågan tas upp i riksdagen uppstår inget problem. Eljest föreligger en sådan situation som avses med 10 kap. 2 § andra stycket regeringsformen. Där sägs att om särskild ordning är föreskriven för det riksdagsbeslut (t. ex. lagbeslut) som konventionen förutsätter så skall samma ordning iakttas vid godkännandet av konventionen. Om konventionen sålunda förutsätter lagstiftning som omfattas av det nu föreslagna särskilda lagstiftningsförfarandet, så skall detta enligt 10 kap. 2 § andra stycket regeringsformen tillämpas också i ratifikationsärendet, om så påyrkas.

Har konventionen godtagits med tillämpning av nämnda förfarande uppstår motsvarande spörsmål som i ovannämnda grundlagsstiftningssammanhang med avseende på efterföljande rättighetsbegränsande lagförslag. Alltså: skall uppskovsförfarandet då kunna bli aktuellt på nytt? Spörsmålet måste bevaras på motsvarande sätt och således i princip jakande. På nämnda lagförslag skall alltså det särskilda lagstiftningsförfarandet i princip vara separat tillämpligt. Tas allt upp i samma proposition uppstår dock inget problem. Det är ju i detta fall i sak samma beslutsförfarande det gäller. Och för det fall att lagförslaget kommer senare må erinras om att det särskilda förfarandet skall tillämpas bara på yrkande.

4.7.8 Om mer än ett särskilt lagstiftningsförfarande efter ordalagen är tillämpligt

I 2 kap. 12 § riksdagsordningen föreskrivs bl. a. att man icke får vid kammarens sammanträde uttala sig otilbörligt om annan eller begagna

personligen förolämpande uttryck. Detta är en yttrandefrihetsbegränsning som det nu föreslagna särskilda lagstiftningsförfarandet efter orden är tillämpligt på.

Emellertid ingår nämnda föreskrift i riksdagsordningens huvudbestämmelser. Den är därför redan omfattad av ett speciellt lagstiftningsförfarande. Enligt nuvarande lydelse av 8 kap. 16 § regeringsformen stiftas riksdagsordningens huvudbestämmelser på samma sätt som grundlag. De kan emellertid också stiftas genom endast ett beslut, om minst 3/4 av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter förenar sig om beslutet. Det må erinras om att det för ett omedelbart beslut – när ett sådant behövs – enligt det nu föreslagna förfarandet för beslut om rättighetsbegränsande lagstiftning fordras anslutning från minst 5/6 av de röstande.

När två sådana särskilda lagstiftningsförfaranden efter orden är tillämpliga samtidigt, bör bara det ena tillämpas. Någon slags "summering" av de skilda förfarandeelementen skall inte göras. Man bör välja det förfarande som får anses mest "kvalificerat". Är inte utgången av en sådan jämförelse självklar, bör man välja det speciella förfarande som gäller för den författning, vari den ifrågavarande föreskriften ingår. I nu förevarande fall blir således enbart det särskilda lagstiftningsförfarande, som gäller för riksdagsordningen, att tillämpa. Det torde knappast vara nödvändigt att låta det nu sagda komma till uttryck i grundlagstexten. Det avser ju bara ett litet antal speciella fall som ytterst sällan aktualiseras.

4.7.9 Om rättigheter som bryter sig mot varandra m. m.

I propositionen 1973:90 åberopades såsom ett skäl mot ett krav på kvalificerad majoritet för beslut om rättighetsbegränsande lag, att det skulle leda till säregna konsekvenser i de fall då två grundlagsskyddade rättigheter bryter sig mot varandra. Ett ökat skydd för den ena rättigheten skulle kräva kvalificerad majoritet, eftersom det skulle innebära ytterligare ingrepp i den andra rättigheten.

Härtill är till en början att säga att man vid utformningen år 1976 av grundlagsskyddet i 2 kap. regeringsformen sökte undvika, att en grundlagsskyddad rättighet kom att direkt brytas mot en annan. En praktisk sådan situation skulle eljest ha kunnat vara konflikten mellan yttrandefriheten och skyddet för den enskildes integritet (t. ex. hans goda namn och rykte). Yttrandefriheten är grundlagsskyddad. Något allmänt integritetsskydd har däremot inte tagits in i 2 kap. regeringsformen. Skyddet för den enskildes integritet är å andra sidan enligt 2 kap. 13 § regeringsformen ett tillåtet ändamål för begränsning av yttrandefriheten. Konsekvensen av denna grundlagsreglering är att yttrandefriheten automatiskt väger över integritetsskyddet, i den mån det saknas vanlig lag i motsatt riktning. Avvägningen av de ifrågavarande båda intressena mot varandra skall alltså enligt detta sätt att utforma grundlagsskyddet i första hand göras av lagstiftaren och inte av domstolarna eller andra tillämpande myndigheter. Å andra sidan skulle lag av sistnämnda slag kräva kvalificerad majoritet, om sådant flertal skulle fordras för beslut om rättighetsbegränsande lag.

Det i nämnda proposition påpekade problemet torde därför vara av mycket begränsad omfattning. Och även om det skulle kunna uppkomma så skulle

det inte innebära annat eller mera än att det särskilda lagstiftningsförfarandet skulle bli tillämpligt vid varje förskjutning av gränsen mellan de fri- och rättigheter som bryter sig mot varandra.

Undantag från vad nu sagts om den gällande regleringen i 2 kap. regeringsformen kan bestämmelserna i 4 kap. 8 och 9 a §§ brottsbalken synas utgöra. Här föreskrivs straff för brytande av post- eller telehemlighet resp. olovlig avlyssning. Bestämmelserna anses innebära begränsning av informationsfriheten (2 kap. 1 § första stycket 2 regeringsformen). Samtidigt är det tydligt att de utgör ett skydd för rätten till förtrolig meddelelse. Sistnämnda rättighet skyddas också av 2 kap. regeringsformen. Begränsning av rätten till förtrolig meddelelse avses bli omfattad av det särskilda lagstiftningsförfarandet. Detsamma gäller begränsning av informationsfriheten. Här är emellertid att märka att regeringsformens skydd för förtrolig meddelelse skyddar enbart mot *ingrepp härifrån* från det allmänna sida. För sådana ingrepp krävs först och främst stöd i lag. Däremot innefattar inte grundlagsskyddet något krav på det allmänna att vidta positiva åtgärder till skydd för förtrolig meddelelse, vilket ett införande av sådana bestämmelser som 4 kap. 8 och 9 a §§ brottsbalken innebär. Ett borttagande eller en "nedtrappning" av dessa bestämmelser skulle alltså visserligen vara till nackdel för rätten till förtrolig meddelelse men skulle inte vara någon begränsning av denna rättighet i regeringsformens mening. 4 kap. 8 och 9 a §§ brottsbalken skulle alltså visserligen vara omfattade av det särskilda lagstiftningsförfarandet men bara såsom berörande informationsfriheten, inte såsom berörande skyddet för förtrolig meddelelse.

I detta sammanhang må också nämnas bestämmelsen i 18 kap. 5 § brottsbalken om brott mot medborgerlig frihet. Där föreskrivs straff för den som utövar olaga tvång eller olaga hot med uppsåt att påverka den allmänna åsiktsbildningen eller inkräkta på handlingsfriheten inom politisk organisation eller yrkes- eller näringssammanslutning och därigenom sätter yttrande-, församlings- eller föreningsfriheten i fara. Denna straffbestämmelse är ett annat exempel på en positiv skyddsföreskrift som – oavsett hur välmotiverad den är – inte *krävs* av det rättighetsskydd som ges i 2 kap. regeringsformen. Bestämmelsens borttagande skulle därför inte utgöra något ingrepp i nämnda rättighetsskydd. Och då sådana handlingar som bestämmelsen straffbelägger inte består i utövning av någon fri- och rättighet, så skulle 18 kap. 5 § brottsbalken till skillnad från 4 kap. 8 och 9 a §§ nämnda balk inte vara omfattad av det särskilda förfarandet för beslut om rättighetsbegränsande lag.

Rent allmänt talas det i den allmänna debatten ibland om att skyddet för den ens fri- och rättigheter går ut över den andres. Som en iakttagelse av vad som kan gälla rent faktiskt är detta korrekt. På samma plats kan t. ex. i regel inte mer än en demonstration av någorlunda format hållas samtidigt. Men detta slags problem kan inte lösas av grundlagsstiftaren.

4.7.10 Särskilt om ekonomiska ingreppsformer

Bestämmelser om bidrag av allmänna medel och andra gynnande offentlig-rättsliga regler kan teoretiskt utformas eller eljest hanteras så, att de kommer att strida mot de grundläggande tankegångarna bakom 2 kap. regeringsför-

men. Formellt sker dock därmed intet intrång i det fri- och rättighetsskydd som 2 kap. regeringsformen ger. Detta skydd, som ju är förenat med lagprövningsrätt för domstolar och andra tillämpande myndigheter, har inte kunnat utformas på annat sätt än så, att det ger skydd enbart mot sådana ingrepp från det allmännas sida som avses i 8 kap. 3 § regeringsformen. I sistnämnda grundlagsstadgande talas om föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Bland de exempel på sådana föreskrifter som stadgandet anger nämns föreskrifter om skatt till staten. Därmed aktualiseras problemet i vad mån skattelag och dylikt kan bli aktuell för det särskilda lagstiftningsförfarande som nu avses.

Skatt kan alltså vara ett sådant ingrepp från det allmännas sida som 2 kap. regeringsformen skyddar mot. Detta torde dock kunna bli fallet enbart under mycket speciella förhållanden. Att en skatt på vissa turistresor utomlands skulle beröra grundlagens skydd för rörelsefriheten kan sålunda inte hävdas. Däremot torde nämnda grundlagsskydd beröras för den händelse man skulle avkräva en emigrant en större penningssumma – t. ex. såsom "ersättning för utbildning" – för att denne skall få lämna landet. En sträng valutaransöring, som ju kan behövas i vissa lägen, kan å andra sidan naturligtvis inte anses beröra den grundlagsskyddade rörelsefriheten. Över huvud torde man när det gäller beskattning och dylikt få ta ett grepp som är generellt för alla begränsningsbara fri- och rättigheter. Därvid torde man få fästa avgörande vikt vid skattens (resp. annan betungande ekonomisk reglerings) syfte och reella funktion. Är skatten "opinionsfrihetsneutral" och inte "prohibitiv" kan den alltså inte begränsa någon opinionsfrihet.

4.7.11 *Särskilt om sekretesslag*

I fråga om rätten att ta del av allmänna handlingar hänvisar regeringsformen till tryckfrihetsförordningen (2 kap. 1 § andra stycket regeringsformen). Tryckfrihetsförordningen innehåller föreskrifter i ämnet i sitt andra kapitel. Begränsningarna i nämnda rätt skall i regel anges i en särskild lag. F. n. sker detta i princip i lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar (den s. k. sekretesslagen).

Rätten att ta del av allmänna handlingar skall ses som en självständig rättighet som inte regleras i regeringsformen (se propositionen 1975/76:209 s. 145). En konsekvens härav är att sekretesslagen inte blir omfattad av det särskilda lagstiftningsförfarande som rättighetsskyddsutredningen föreslår. Motsatt ordning skulle förutsätta en särskild grundlagsregel härom i tryckfrihetsförordningen. Denna förordning är f. n. föremål för översyn av yttrandefrihetsutredningen. F. ö. har de tystnadsplikter, som kan sägas motsvara handlingsssekretessreglerna, enligt rättighetsskyddsutredningens förslag undantagits från det särskilda förfarandets tillämpningsområde. Utredningens förslag innebär att lag om handlingsssekretess kommer att ligga utanför det särskilda lagstiftningsförfarandets ram.

4.8 Övriga huvudfrågor i vad avser det särskilda lagstiftningsförfarandets utformning

I den tidigare debatten har huvudsakligen förekommit två förslag om hur det särskilda beslutsförfarandets huvuddrag bör se ut. Enligt det ena förslaget skulle samma förfarande användas som vid grundlagsstiftning, alltså två beslut med val emellan. Enligt det andra skulle man använda ett förfarande med uppskov i sex månader. I båda fallen har förutsatts en möjlighet till ett omedelbart, slutligt beslut med kvalificerad majoritet.

Rättighetsskyddsutredningen har för sin del stannat för den avvägningen, att det särskilda beslutsförfarandet bör vara ett uppskovsförfarande med uppskovets längd bestämd till 12 månader. Det betyder i sak, att man i riksdagen under de första två åren efter ordinarie val kan göra sina ställningstaganden utan att behöva räkna med att majoritetsförhållandena skall ändras genom nyval. Däremot skulle förslag som väckts under valperiodens sista riksmöte vid den särskilda beslutsordningen kunna slutbehandlas först sedan väljarna fått tillfälle att uttala sig.

Såsom rättighetsskyddsutredningen slagit fast i det föregående kan man inte helt avstå från en möjlighet till beslut utan uppskov. Krissituationer kan bara delvis, aldrig helt, mötas med hjälp av beredskapslagstiftning. En möjlighet till beslut genast kan – med bibehållande av en skyddseffekt – knappast anordnas på annat sätt än genom krav på kvalificerad majoritet. Av praktiska skäl bör emellertid ett sådant krav bestämmas till enbart viss andel av de röstande, och inte därjämte viss andel av riksdagens alla ledamöter. Här må också hänvisas till det material rörande röstsiffror i riksdagen som redovisas i bilaga 2. Den andel av de röstande som skall krävas för beslut utan uppskov bör enligt rättighetsskyddsutredningens mening vara fem sjättedelar.

I detta sammanhang bör ytterligare några spörsmål av mera principiell intresse behandlas. Det gäller först frågan vilken handlingsfrihet riksdagen skall ha efter uppskovet, alltså i den andra och slutliga behandlingsomgången. Två huvudalternativ står till buds.

Det ena alternativet är att riksdagen efter uppskovet bara har att antaga eller förkasta ett vilande beslut, utan möjlighet att göra några som helst ändringar i detta. Detta alternativ har den fördelen att det är fullt klart vad diskussionen under uppskovet skall handla om. Och i slutomgången föreligger inga praktiska problem om vilka justeringar som får göras i det vilande beslutet eller det vilande förslaget.

Men nackdelen är att möjligheterna för riksdagen att tillgodogöra sig den debatt, som förts under uppskovet, blir begränsade. Det kan ju mycket väl tänkas att man under betänketiden allmänt kommit fram till att gällande ordning visserligen bör ändras men att det bör ske på ett något annat sätt än man tidigare tänkt sig. Det finns då ingen annan möjlighet för riksdagen än att säga nej i slutomgången och satsa på en bättre lösning i ett nytt beslutsförfarande.

Det andra huvudalternativet innebär att riksdagen i slutomgången har en viss handlingsfrihet, men bara inom ärendets ram. Problemet med denna lösning är gränsdragningen kring sistnämnda begrepp. Ändringar inom ärendets ram skall inte kunna underkastas förnyat uppskov. Motsatsen gäller

om ändringarna är så stora att det får anses föreligga ett nytt förslag. Det har visserligen föreslagits att man skulle införa den särskilda regeln, att riksdagen i slutomgången i vart fall inte skulle få besluta längre gående rättighetsinskränkning än som beslutats eller föreslagits i första omgången. Men en sådan regel skulle uppenbarligen kunna medföra särskilda tillämpningsproblem. Om avgränsningen "inom ärendets ram" kan man säga att den visserligen inte är skarp men att den anknyter till en traditionell gränsdragning i riksdagsarbetet.

Rättighetsskyddsutredningen har funnit att en lämplig avvägning kan vara följande. Det särskilda beslutsförfarandet får avse ett slags förlängd bordläggning under 12 månader av ett utskottsutlåtande. Det blir möjligt att efter uppskovet göra vissa justeringar. Dessa måste dock hållas inom ramen för det föreliggande ärendet. Begreppet "inom ärendets ram" får inte tolkas alltför vidsträckt. En viss stramhet i tillämpningen kommer att behövas om skyddssystemet skall fungera.

Ett viktigt element är att det särskilda förfarandet för beslut om rättighetsbegränsande lag avses vara tillämpligt bara på yrkande. Det synes lämpligt att föreskriva att det bakom ett sådant yrkande måste stå minst 10 riksdagsledamöter.

Frågan om det särskilda förfarandets tillämplighet i det enskilda lagstiftningsärendet skulle – sedan yrkande om särskilt förfarande framförts – för riksdagens vidkommande avgöras av konstitutionsutskottet. Talmannen skulle därmed inte behöva göra några egna ställningstaganden till spörsmålet, huruvida fråga är om rättighetsbegränsande lag. Någon prövning av konstitutionsutskottet skulle emellertid inte behövas, om riksdagen genast förkastar ifrågavarande lagförslag eller antager det med minst fem sjättedels majoritet bland de röstande.

4.9 Sammanfattning av förslaget i denna del

Som framgår av det föregående finner alltså rättighetsskyddsutredningen att fri- och rättighetsskyddet i 2 kap. regeringsformen bör förstärkas. Det bör ske genom att man inför ett i viss mån försvårande förfarande i riksdagen för beslut i fråga om rättighetsbegränsande lag. De därmed förenade praktiska svårigheterna, som berörts i det föregående, bör kunna bemästras om man gör de begränsningar i fråga om tillämpningsområdet och utformar själva metoden på det sätt som angivits där. Då kan vidare de mera principiella invändningar mot en lösning av förevarande slag, vilka anförts senast vid 1976 års ändringar i 2 kap. regeringsformen, anses bemötta.

Rättighetsskyddsutredningen föreslår alltså att förslag till lag avseende fri- och rättighetsbegränsning på yrkande skall vila i riksdagen i minst 12 månader, innan det får antagas. Tiden räknas från det att det beredande utskottets yttrande över förslaget anmälades i kammaren. Riksdagen skall dock kunna antaga lagförslaget utan sådant uppskov, om minst fem sjättedelar av de röstande förenar sig därom. Riksdagen skall också kunna, med vanlig majoritet, genast förkasta lagförslaget.

De fri- och rättigheter som avses är med nedan nämnt undantag de begränsningsbara rättigheter som anges i 2 kap. 1–11 §§ regeringsformen.

Förfarandeskyddet avses alltså gälla för yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten, föreningsfriheten (1 § första stycket 1-5), den kroppsliga integriteten och förtrolig meddelelse (6 §), rörelsefriheten (8 §) och rätten till offentlig domstolsförhandling (11 § andra stycket). Skyddet mot husrannsakan och liknande intrång är undantaget. Vad gäller yttrandefriheten undantas vidare regler om tystnadsplikt för offentliga befattningshavare och tjänstepliktiga. I fråga om rörelsefriheten undantas "rena" frihetsstraff. Vidare undantas generellt förlängning på högst två år av tidsbegränsad lags giltighetstid. Det särskilda lagstiftningsförfarandet avses över huvud inte vara tillämpligt vid krig eller omedelbar krigsfara. Förfarandet skall inte omfatta den fackliga konflikträtten (17 §). Däremot skall det omfatta lag som innebär att utlänning särbehandlas i fråga om de fri- och rättigheter som anges i 20 § andra stycket.

Det särskilda lagstiftningsförfarandet skall alltså, inom sitt sålunda angivna tillämpningsområde, användas bara om så yrkas i riksdagen. Bakom ett sådant yrkande skall stå minst tio riksdagsledamöter. Huruvida yrkandet skall bifallas avgörs för riksdagens vidkommande av konstitutionsutskottet. Utskottet får dock ej avslå yrkandet utan att lagrådet har yttrat sig i frågan. Om riksdagen genast förkastar lagförslaget eller antar det med minst fem sjättedelar av de röstande behövs inte den angivna prövningen från konstitutionsutskottets sida.

I princip omfattar det särskilda förfarandet alla lagbeslut i fråga om rättighetsbegränsande lag, oavsett om besluten går i skärpande eller mildrande riktning eller är neutrala från fri- och rättighetssynpunkt. I praktiken aktualiseras förfarandet givetvis främst i skärpningsfallen.

Genom detta uppskovsförfarande får man bättre möjligheter till grundligt övervägande av föreslagna rättighetsbegränsningar. Bl. a. blir det större utrymme för allmän debatt i frågan. Vidare fungerar förfarandet som ett skydd mot tillfälliga, upprörda stämningar inom landet och mot påtryckningar utifrån.

Samtidigt är det sörjt för att detta rättighetsskydd praktiskt sett inte sträcker sina verkningar utöver rättighetsområdet. Det finns vidare möjlighet för riksdagens ledamöter att t. ex. i sådana fall, då rättighetsbegränsningen är mest av teknisk natur eller helt bagatellartad, underlåta att påyrka uppskovsförfarande. Även i andra fall, främst när saken brådskar, kan tolv månaders uppskovet undvikas om det finns en bred enighet i riksdagen om att den föreslagna rättighetsbegränsningen bör genomföras snarast.

Det särskilda lagstiftningsförfarandets införande kommer att verka främjande för rättssäkerheten också på ett annat sätt. Det blir mera än hittills nödvändigt att i lagstiftningsärendena klart ange, i vad mån de föreslagna bestämmelserna möjliggör rättighetsbegränsningar eller ej. På sikt kommer en sådan precisering att slå igenom också för de nu befintliga lagregler som inte är helt klara i förevarande hänseende.

Under 4.10 och 4.11 och i specialmotiveringen återkommer rättighets-skyddsutredningen närmare till frågan om vilka lagbestämmelser som blir omfattade av det särskilda lagstiftningsförfarandet.

Även utöver vad som sagts i det föregående innebär naturligtvis införandet av detta särskilda beslutsförfarande vissa procedurproblem i riksdagen. En del av dessa är emellertid redan lösta. Ett särskilt beslutsförfarande tillämpas

redan nu t. ex. för riksdagsordningens huvudbestämmelser (8 kap. 16 § regeringsformen). Också till procedurproblemen återkommer rättighets-skyddsutredningen närmare i det följande.

Till sist bör bara erinras om att tillkomsten av det särskilda beslutsförfarandet givetvis inte påverkar existensen av det redan införda materiella grundlagsskyddet. För ett beslut om rättighetsbegränsande lag krävs således både att – i förekommande fall – det särskilda förfarandet tillämpas och att regeringsformens materiella villkor är uppfyllda, t. ex. att – där så krävs – ett tillåtet inskränkingsändamål föreligger.

4.10 Vilka bestämmelser i en rättighetsbegränsande lag omfattas? Olika typfall

Att någon gräns rättsligt sett ej behöver dras mellan lagändringar i skärpande och i mildrande riktning framgår av vad som sagts i det föregående. Ett problem som däremot påkallar ingående uppmärksamhet i det följande är frågan, vilka bestämmelser i en rättighetsbegränsande lag som blir omfattade av det nu föreslagna särskilda beslutsförfarandet. Detta spørsmål uppkommer i själva verket i fråga om de flesta av de ifrågavarande lagarna.

4.10.1 *Den formella lagkraftens princip skall ej gälla beträffande det särskilda lagstiftningsförfarandet*

Den s. k. formella lagkraftens princip bör inte gälla beträffande det särskilda beslutsförfarande som det nu är fråga om.

Nämnda princip är fastslagen i 8 kap. 17 § regeringsformen. Där föreskrivs att lag inte får ändras eller upphävas annat än genom lag. Vidare sägs att grundlag får ändras eller upphävas bara i grundlagsstiftningsordning och riksdagsordningens huvudbestämmelser bara i den ordning som gäller för dem, alltså i den ordning som anges i 8 kap. 16 § regeringsformen.

Men det förhållandet att en viss lagbestämmelse beslutats med användning av det särskilda förfarandet för rättighetsbegränsande lag bör inte automatiskt medföra, att framtida ändringar beträffande denna lagbestämmelse måste beslutas med anlitande av det särskilda förfarandet – ens om sådant förfarande påyrkas. En annan sak är att det kan förutsättas att man i riksdagen är konsekvent vid sin bedömning av om en viss lag är rättighetsbegränsande eller ej. Eller med andra ord: har efter vederbörligt yrkande härom det särskilda förfarandet tillämpats vid antagandet av en viss lagbestämmelse, kan man utgå från att det särskilda förfarandet rent faktiskt används också när bestämmelsen sedermera skall ändras, förutsatt att yrkande härom då förs fram. Men man har också att räkna med det fallet att en lagregel ändras så, att den därefter inte längre omfattas av det särskilda lagstiftningsförfarandet. Själva denna ändring kommer visserligen i princip att bli omfattad av detta förfarande – låt vara att dess tillämpning i dylikt fall får antas i regel inte bli påyrkad, eftersom det är fråga om en ändring i mildrande riktning. Efter ändringen faller bestämmelsen däremot utanför det särskilda förfarandets tillämpningsområde. Dock krävs alltid beslut av riksdagen, eftersom lag inte

får ändras eller upphävas annat än genom lag.

Valet av alternativ inom det särskilda förfarandets ram skall givetvis vara oberoende av hur detta val gjordes förra gången den ifrågavarande lagbestämmelsen var föremål för beslut med tillämpning av det särskilda förfarandet.

4.10.2 "*Bihangsbestämmelser*", "*hänvisningsbestämmelser*" och vissa andra "*kopplingssituationer*"

Ofta är det i en lag bara någon enstaka bestämmelse som är rättighetsbegränsande. Det är då vanligen fråga om en "*bihangsbestämmelse*" i slutet av lagen som t. ex. föreskriver fängelsestraff för överträdelse av föregående bestämmelser i lagen. Andra exempel är en föreskrift som stadgar tystnadsplikt för dem som tillämpar lagen eller en bestämmelse som ger tillsynsmyndighet rätt att få tillträde till vissa lokaler. De nämnda exemplen orsakar visserligen inga problem, eftersom de avses bli undantagna från det särskilda förfarandets tillämpningsområde. Men även om således de vanligaste fallen är undantagna förekommer det ibland andra "*bihangsbestämmelser*". Det kan t. ex. gälla en föreskrift som tillåter att förhandling inför domstol hålls inom stängda dörrar. Det särskilda beslutsförfarandet skall då omfatta bara denna "*bihangsbestämmelse*", om inte bestämmelsen har ett så direkt tekniskt samband med någon annan bestämmelse i lagen, att också sistnämnda föreskrift rimligen måste anses underkastad det särskilda förfarandet.

Ett sådant tekniskt samband föreligger alltid i de fall då en rättighetsbegränsande bestämmelse delats upp så, att de sakliga förutsättningarna anges i en paragraf och själva ingreppsformen eller sanktionen anges i en annan. Då omfattas båda paragraferna av det särskilda förfarandet. Skulle någon gång de båda stadgandena finnas i olika lagar kan det i princip inte göra någon skillnad.

Det kan dock förekomma att en bestämmelse framstår som en ren konsekvensbestämmelse i förhållande till en annan, som får anses innehålla det egentliga lagstödet för ifrågavarande rättighetsingrepp. Då bör enbart den sistnämnda bestämmelsen anses omfattad av det särskilda förfarandet.

Ofta hänvisar en bestämmelse i en lag till föreskrifter i en annan lag. Om det bland sistnämnda föreskrifter ingår någon, som är omfattad av det särskilda beslutsförfarandet, så bör detta förfarande omfatta också den förstnämnda, alltså "*hänvisningsbestämmelsen*".

Ett särskilt spörsmål blir då i vad mån hänvisningsbestämmelsen så att säga drar med sig andra bestämmelser i den lag vari den ingår, alltså medför att också dessa bestämmelser blir omfattade av det särskilda lagstiftningsförfarandet. Här om kan sägas detsamma som i fråga om de ovan nämnda bihangsbestämmelserna (hänvisningsbestämmelsen är ju för övrigt ofta av denna bihangskaraktär).

En förutsättning för att en hänvisningsbestämmelse på sätt som nu sagts skall bli omfattad av det särskilda förfarandet är, att den har konstitutiv betydelse och således inte bara är en erinran om vad som skulle gälla även den förutan.

4.10.3 Rättighetsbegränsningen intar en mera central plats i lagen

I andra fall spelar de fri- och rättighetsbegränsande reglerna en mera central roll i en lag, som dock innehåller även andra självständiga moment. Exempel på denna typ av lag är *barnavårdslagen (1960:97)* och *lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda* (omsorgslagen). Dessa lagar berör till sin centrala funktion visserligen bara en av de nu ifrågavarande rättigheterna, nämligen rörelsefriheten. Men det kan ändå finnas skäl att redan här diskutera dessa lagar för att åskådliggöra vissa principer för hur ett författningsstoff delas upp mellan det särskilda och det vanliga lagstiftningsförfarandet.

De nämnda lagarna innehåller regler som ålägger en kommunal huvudman att tillhandahålla vissa slags samhällelig service. Ur en annan synvinkel kan man säga att det här gäller regler om den enskildes rätt till service (gynnande regler). Vidare innehåller dessa lagar föreskrifter om skyldighet i vissa fall för den enskilde att underkasta sig omsorger (betungande regler). Det är främst fråga om vissa fall av s. k. administrativt frihetsberövande. Barnavårdslagen medger sådant frihetsberövande inom ramen för omhändertagande för samhällsvård. För omsorgslagens del gäller det främst vård oberoende av samtycke i vårdhem eller specialistsjukhus.

Det är givet att de bestämmelser i nämnda lagar som är enbart gynnande inte skall vara omfattade av det särskilda beslutsförfarandet. Detsamma gäller bestämmelser i övrigt, vilka inte har att göra med tvång mot enskilds person, t. ex. bestämmelserna i 10 kap. barnavårdslagen om kommuns rätt till ersättning för vissa vårdkostnader. Men saken är inte klar med det.

Den del av dessa lagar som kan sägas avse tvång mot den enskilde innehåller i sin tur skilda element. Dels har man de materiellt rättighetsbegränsande bestämmelserna i lagen. Härmed avses de regler som utsäger att ett visst slags tvångsingripande mot den enskildes person får ske och anger de sakliga förutsättningarna härför. Och dels har man lagens regler om organisation och förfarande. Därmed avses reglerna om vilka organ som skall besluta i ärenden om tvångsingripande och hur dessa organ skall vara sammansatta och dylikt. Vidare avses reglerna om proceduren inför sådant organ, t. ex. om muntlig förhandling. Till organisation och förfarande hör också reglerna om överklagande. Slutligen kan man i viss mån som en särskild grupp urskilja de regler som handlar om verkställandet av ett beslutat omhändertagande. De nu gjorda indelningarna korsar dock varandra till en del. Verkställandereglererna kan således från de synpunkter som här är aktuella sägas innehålla både materiella och processuella element. Till de materiella hänförs i första hand de grundläggande reglerna om omhändertagandets innebörd och varaktighet. Till de processuella hör reglerna om beslutande organ och om hur dessa organ skall handlägga verkställighetsärendena.

Det är givet att de materiellt rättighetsbegränsande bestämmelserna i sådana lagar som barnavårdslagen och omsorgslagen skall omfattas av det särskilda beslutsförfarandet. Här i inkluderas då bestämmelser i lagen som har ett så nära tekniskt samband med de förstnämnda reglerna att de ger en del av sakinnehållet i dessa. Hit är också att hänföra de grundläggande reglerna om omhändertagandets innebörd och varaktighet. Däremot bör mera detaljbe-
tonade lagregler härom anses vara enbart av konsekvenskaraktär och därför

inte omfattade av det särskilda lagstiftningsförfarandet.

Över huvud uppkommer i fråga om verkställandereglerna vissa särskilda uppdelningsproblem. Det gäller spörsmålen om det särskilda lagstiftningsförfarandets räckvidd i fråga om regler om villkorligt anstånd med ett frihetsberövandes verkställande, förverkande av anståndet, permission, frigivande på försök, återintagning, övervakning, särskilda föreskrifter, omhändertagandets definitiva upphörande. Problem av hithörande slag uppkommer också inom brottsbalkens område och behandlas nedan under 4.10.5 C.

När det däremot gäller reglerna om organisation och förfarande i förevarande lagars "tvångsdel" måste man visserligen medge, att dessa regler inte saknar betydelse för rättighetsbegränsningens intensitet. Detta är särskilt tydligt i fråga om rättssäkerhetsgarantier av olika slag som byggts in i organisationen resp. förfarandet. Av flera skäl bör likväl dessa regler anses i princip inte omfattade av det särskilda lagstiftningsförfarandet. Detta gäller också de processuella delarna av verkställandebestämmelserna.

En annan sak är att förfarandereglerna ibland innehåller enstaka föreskrifter som i sig är rättighetsbegränsande. Ett exempel är en bestämmelse som tillåter att någon tvångsvis hämtas till en förhandling. Ett annat exempel är en bestämmelse som föreskriver skyldighet att underkasta sig läkarundersökning (en skyldighet som kan vara sanktionerad på olika sätt: genom möjlighet till polishandräckning eller bara till vite eller straff). Det sistnämnda exemplet avser närmast ett ingrepp i den enskildes kroppsliga integritet. Förfaranderegler som i sig är rättighetsbegränsande skall vara omfattade av det särskilda lagstiftningsförfarandet.

Föreskrifterna i barnavårdslagen om att polisen under särskilda förutsättningar får provisoriskt ta den unge om hand blir omfattade av det särskilda beslutsförfarandet. Vidare synes följande vara att säga om en bestämmelse om befogenhet för det beslutande organets (barnavårdsnämndens, beslutsnämndens) ordförande att i brådskande fall besluta om tvångsingripande, eventuellt att överprövas av organet inom viss kortare tid. Om en sådan bestämmelse innehåller särskilda föreskrifter om de materiella rekvisiten som underlättar tvångsingripandet skulle den omfattas av det särskilda lagstiftningsförfarandet. Ett exempel på detta skulle det vara, om bestämmelsen innebär att det i förevarande interimistiska situation för tvångsingripande räcker med sannolika skäl – i stället för full bevisning – för att de sakliga förutsättningarna för tvångsingripandet är uppfyllda. Men om den ifrågavarande bestämmelsen inte har en sådan innebörd utan bara reglerar vem som i dessa brådskande fall är behörig att fatta beslut, synes övervägande skäl tala för att betrakta bestämmelsen såsom enbart en organisatorisk anordning, vilken inte omfattas av det särskilda förfarandet.

Föreskrifterna i 2 kap. 9 § regeringsformen är ägnade att minska eventuella betänkligheter mot att sådana bestämmelser som de ovannämnda organisations- och förfarandereglerna i princip inte skall omfattas av det särskilda lagstiftningsförfarandet. Nämnda grundlagsregel föreskriver att frihetsberövande skall vara underkastat prövning av domstol eller i vissa fall domstolsliknande nämnd. Härigenom garanteras en processuell minimistandard för dessa fall. Det må erinras om att rättighetsskyddsutredningen föreslår ett tillägg i denna grundlagsparagraf för att säkerställa att garantin alltid skall

föreligga. Tillägget innebär att, om ingen annan myndighet är behörig, prövningen utförs av allmän domstol.

4.10.4 *Lagar som i princip handlar bara om fri- och rättighetsbegränsning*

I vissa lagar intar själva rättighetsbegränsningen en ännu mer central plats än i barnavårdslagen och omsorgslagen. Ett exempel utgör *lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall*. Denna lag handlar enbart om tvångsfall, eller närmare bestämt om psykiatrisk vård oberoende av den vårdades samtycke. Man kan säga att den lagen från fri- och rättighetssynpunkt motsvarar barnavårdslagens eller omsorgslagens "tvångsdel". – Sistnämnda båda lagars "rättighetsdel" kan då sägas motsvaras av sjukvårdslagen (1962:242). – I princip kan om en sådan lag som den nämnda om sluten psykiatrisk vård sägas detsamma som om t. ex. omsorgslagens "tvångsdel". Som huvudregel blir endast de materiellt rättighetsbegränsande bestämmelserna omfattade av det särskilda beslutsförfarandet. Organisations- och förfarandereglerna blir det i princip inte, trots att de i nämnda lag om sluten psykiatrisk vård i särskilt hög grad består av särskilda rättssäkerhetsgarantier.

Ett annat exempel på sådan lag som nu avses är i fråga om mötes- och demonstrationsfriheten *lagen (1956:618) om allmänna sammankomster*. I fråga om yttrandefriheten kan man kanske såsom ett ytterligare exempel peka på *kreditupplysningslagen (1973:1173)*. Till bl. a. dessa lagar återkommer rättighetsskyddsutredningen i specialmotiveringen.

4.10.5 *Särskilt om brottsbalken*

Brottsbalken är förhållandevis komplicerad från de synpunkter som nu är aktuella.

A. Yttrandefrihetsbrotten m. m.

För det första innehåller brottsbalken en del straffbestämmelser som är rättighetsbegränsande. Nu åsyftas inte sådana straffbestämmelser som är rättighetsbegränsande enbart därför att de har fängelse i straffskalan. Sådana bestämmelser skall ju undantas från det särskilda lagstiftningsförfarandets tillämpningsområde. I stället syftas på straffbestämmelser vilkas rekvisit är rättighetsbegränsande. Med andra ord gäller det bestämmelser som straffbelägger fri- och rättighetsutövning. Det är främst de s. k. yttrandefrihetsbrotten som man här har att göra med. Vilka dessa är anges närmare i specialmotiveringen. I övrigt innehåller brottsbalken bara enstaka straffbestämmelser av denna karaktär. Ett exempel i fråga om mötesfriheten är 22 kap. 7 § om olovlig sammankomst. (Denna straffbestämmelse gäller bara under krig och andra sådana extraordinära förhållanden som avses i 22 kap. brottsbalken). Ett annat exempel är 18 kap. 4 § om olovlig kårverksamhet. Denna straffbestämmelse begränsar föreningsfriheten. Beslut om lag som straffbelägger handling, som innebär utövning av någon av de nu ifrågakommande fri- och rättigheterna, blir omfattade av det särskilda lagstiftningsförfarandet.

B. Vad straffbestämmelserna om yttrandefrihetsbrotten "drar med sig"

Ett problem blir vad dessa straffbestämmelser då "drar med sig" av brottsbalken i övrigt. Här bör gränsen dras i princip på det sätt som framgår av det följande.

Bestämmelser som särskilt straffbelägger försök, förberedelse eller stämpling till t. ex. ett yttrandefrihetsbrott blir omfattade av det särskilda beslutsförfarandet. Detsamma gäller för det fall att ett särskilt medverkansansvar införs eller har införts för ett sådant brott (se t. ex. 19 kap. 15 § brottsbalken). Däremot bör brottsbalkens allmänna regler om försök, förberedelse eller stämpling till brott eller om medverkan till brott (23 kap. brottsbalken) inte anses omfattade av det särskilda beslutsförfarandet. Skulle man emellertid i 23 kap. brottsbalken ta in en särskild regel om något av de nu avsedda brotten skulle denna regel omfattas av det särskilda lagstiftningsförfarandet.

I konsekvens härmed blir t. ex. brottsbalkens allmänna regler om svensk strafflags geografiska tillämplighet (2 kap. brottsbalken) inte omfattade av det särskilda förfarandet på den grunden att de gäller också yttrandefrihetsbrotten. Men även här bör tilläggas att en särskild föreskrift i 2 kap. brottsbalken om något av de nu ifrågavarande brotten skulle omfattas av det särskilda förfarandet.

Åtalsreglerna i brottsbalken utgör ett problem för sig. Det gäller här de föreskrifter som anger i vad mån brott får åtalas av allmän åklagare resp. ligger under enskilt åtal. I princip avses ju förfaranderegler inte omfattas av den särskilda beslutsordningen för rättighetsbegränsande lag. Å andra sidan kan det finnas ett särskilt samband mellan gärningsbeskrivningen i en straffbestämmelse och reglerna om hur brottet får åtalas. En vidsträckt gärningsbeskrivning kan motvägas av snäva åtalsbestämmelser, närmast då särskilda förutsättningar för att åklagare skall få väcka åtal för brottet. Ett exempel är att man kräver regeringens tillstånd härför. Enligt rättighetsskyddsutredningens mening bör de regler i brottsbalken, som särskilt anger hur yttrandefrihetsbrott och liknande brott får åtalas, anses omfattade av det särskilda lagstiftningsförfarandet.

F. ö. återfinns de mera utpräglade förfarandereglerna inte i brottsbalken utan i rättegångsbalkens avsnitt om brottmålsprocessen. Och såsom framgår av det följande avses rättegångsbalken i princip inte omfattas av det särskilda förfarandet. Endast i den mån rättegångsbalkens regler är i sig rättighetsbegränsande gäller motsatsen. Detta är i konsekvens med vad som sagts i det föregående om organisations- och förfaranderegler.

C. Beträffande brottsbalken i övrigt

Härefter kvarstår såsom en större fråga, vilka delar av brottsbalken i övrigt som blir omfattade av det särskilda lagstiftningsförfarandet – och då därför att de begränsar rörelsefriheten. Spörsmålet inkluderar den lagstiftning om verkställandet av fängelsestraff som anknyter till brottsbalken. Fängelsestraff utgör ju en inskränkning i rörelsefriheten. Alla de straffbestämmelser i brottsbalken, som har fängelse i straffskalan men vilkas straffbarhetsförutsättningar inte i sig är rättighetsbegränsande, undantas visserligen från det

särskilda förfarandet. Men det återstår alltså att ange i vad mån de allmänna bestämmelserna i brottsbalken om fängelse och andra frihetsberövande påföljder (i balkens tredje avdelning) och bestämmelserna i den anknytande kriminalvårdslagstiftningen bör anses omfattade av det särskilda förfarandet. Det är dessa bestämmelser som avgör vad frihetsstraffet reellt innebär för den straffade.

I överensstämmelse med vad som under 4.10.3 anförts om verkställanderegler kan i princip sägas, att det särskilda lagstiftningsförfarandet bör anses omfatta de grundläggande reglerna om fängelsestraffets innebörd och varaktighet. Däremot bör det inte anses omfatta de närmare föreskrifter därom, som framstår såsom följdbestämmelser vilka anger faktiska konsekvenser av mera praktisk natur av frihetsberövandet.

Det vill till en början synas som om man här i princip kan följa fördelningen av författningsstoffet mellan brottsbalken å ena sidan och lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m. m. samt lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt å andra sidan. Det är alltså i princip bara brottsbalksbestämmelserna som, såvitt nu är i fråga, blir aktuella för det särskilda förfarandet. En annan sak är att det kan finnas enstaka föreskrifter i den nämnda kriminalvårdslagstiftningen som måste anses vara självständigt rättighetsbegränsande, dvs. medge rättighetsintrång utöver vad som får anses följa av själva frihetsberövandet. Sådana enstaka bestämmelser blir omfattade av det särskilda beslutsförfarandet. Rättighetsskyddsutredningen återkommer närmare till det nu sagda i specialmotiveringen.

Vad därefter närmare angår de ifrågavarande reglerna i brottsbalken uppkommer några problem som också olika lagar om administrativa frihetsberövanden ger upphov till. Om man vill beskriva problemen gemensamt för straffrättslig och för administrativ lagstiftning om frihetsberövande så kan man säga, att man först har reglerna om påbörjandet av det beslutade frihetsberövandet. Det kan finnas föreskrifter om villkorligt anstånd med påbörjandet, i en eller annan konstruktion. Sådant anstånd kan bli förverkat. Under verkställighetens eller behandlingens gång kan kortare eller längre permissioner eller annan rätt att vistas utanför anstalten förekomma. Så småningom kan villkorlig frigivning, försöksutskrivning eller dylikt aktualiseras. Återintagning kan ske om den på försök anordnade frivården inte fungerar. Slutligen aktualiseras frihetsberövandets mer definitiva upphörande. Olika regler härom hänger samman med i vad mån tiden för frihetsberövandet är på förhand bestämd.

När det gäller att avgöra vad av ett sådant regelkomplex, som nu beskrivits, som bör anses omfattat av det särskilda lagstiftningsförfarandet har rättighetsskyddsutredningen gjort följande bedömning. Materiella regler om villkorligt anstånd och om förverkande därav, om frigivning på försök resp. återintagning samt om frihetsberövandets slutliga upphörande bör anses omfattade av det särskilda förfarandet. Däremot bör t.ex. regler om permission på bestämd – kortare eller längre – tid anses hänförliga till de närmare verkställighetsmodaliteter som inte omfattas av det särskilda förfarandet.

Som nyss sagts bör det särskilda förfarandet anses omfatta också regler om frigivning. Särskilt från den omhändertagnes synpunkt är en annan ståndpunkt svår att intaga. Också reglerna om förverkande av villkorlig frigivning

bör anses omfattade av nämnda förfarande. Det bör dock anmärkas att man ansetts vid tillämpningen av 2 kap. 9 § regeringsformen böra intaga en ståndpunkt som kan synas avvikande. Detta grundlagsstadgande föreskriver rätt till domstolsprövning (motsvarande) av frihetsberövande. Därvid skulle en återintagning i anstalt efter frivård på försök inte grunda rätt till domstolsprövning enligt 2 kap. 9 § regeringsformen. Återintagningen betraktas nämligen inte som ett nytt frihetsberövande utan bara som ett led i verkställandet av det ursprungliga frihetsberövandet (se propositionerna 1974:155 s. 14 och 1975/76:209 s. 150 n.). Att man tillämpar nämnda 2 kap. 9 § så, strider dock inte mot ovan intagna ståndpunkt i fråga om det särskilda beslutsförfarandets räckvidd.

Ett annat problem som också är gemensamt för den ifrågavarande straffrättsliga resp. administrativa lagstiftningen är, hur man från rörelsefrihetssynpunkt bör se på sådana företeelser som övervakning av den som t. ex. frigivits villkorligt, särskilda föreskrifter som han har att rätta sig efter samt beslut om varning till den som inte sköter sig. Både i fråga om övervakning och särskilda föreskrifter torde genomgående gälla, att dessa institut inte kan direkt genomdrivas med tvång. Den sanktion som finns är att vederbörande kan (åter)intagas i anstalt om han inte sköter sig.

Tydligt är att *varning* i sig inte är rättighetsbegränsande. Å andra sidan synes det ganska klart att det finns *särskilda föreskrifter* som bör anses som rörelsefrihetsinskränkande i regeringsformens mening, oaktat vad nyss sades om sanktionsmöjligheterna. Exempel på sådana föreskrifter är de som avser vistelseort, bostad, arbetsanställning och slutet sjukvård. Bestämmelser som medger, att sådana föreskrifter åläggs, omfattas alltså av det särskilda lagstiftningsförfarandet.

Mera diskutabelt är *övervakningsinstitutet*. Rättighetsskyddsutredningen anser att enbart övervakning inte bör anses ingripa i den övervakades rörelsefrihet i regeringsformens mening. Detta ställningstagande avser brottsbalkens nuvarande övervakningsinstitut (och motsvarande regler i barnavårdslagen och övriga lagar om administrativt frihetsberövande). Skulle emellertid föreskrifterna om övervakning skärpas, kan de komma att bli rörelsefrihetsbegränsande och därmed omfattade av det särskilda lagstiftningsförfarandet. Detta vore t. ex. fallet om i övervakningen byggs in skyldighet att regelbundet anmäla sig hos polisen på viss ort.

4.10.6 *Processlag*

Det redan sagda visar riktlinjerna för behandlingen av rättegångsbalken och annan förfarandelag. I princip anses regler om organisation och förfarande inte som rättighetsbegränsande. Processlag är alltså i sig inte av denna karaktär. Vissa inslag i sådan lagstiftning är emellertid rättighetsbegränsande.

Till en början må göras några anmärkningar om förhållandet mellan regler om tvångsmedel i brottmål och föreskrifter om straff för yttrandefrihetsbrott och liknande brott. Här om blir motsvarande resonemang tillämpligt som förts under 4.10.5 B. Om en föreskrift som ger stöd för tvångsmedel avser speciellt ett yttrandefrihetsbrott kommer alltså föreskriften på denna grund att omfattas av det särskilda förfarandet. Motsatsen är, såvitt nu är ifråga,

fallet om tvångsmedelsregeln gäller alla brott eller den visserligen gäller bara vissa men urvalsgrunderna är så att säga fri- och rättighetsneutrala. Vad nu sagts gäller också ett sådant tvångsmedel som husrannsakan.

En annan sak är att regler som ger stöd för tvångsmedel *mot person* blir omfattade av det särskilda förfarandet på annan grund, nämligen därför att de begränsar rörelsefriheten (anhållande, häktning, reseförbud, hämtning) eller den kroppsliga integriteten (kroppsvsitation, kroppsbesiktning).

Till det särskilda lagstiftningsförfarandets område hör också regler om telefonavlyssning samt beslag av brev och dylikt under postbefordran (skyddet för förtrolig meddelelse). Regler som avser enbart husrannsakan eller liknande intrång skall däremot vara undantagna från det särskilda förfarandet.

Vidare innehåller processlagstiftningen enstaka andra bestämmelser som är rättighetsbegränsande och därför omfattas av det särskilda lagstiftningsförfarandet. Det gäller reglerna om förhandling inom stängda dörrar samt vissa bestämmelser om tystnadsplikt som går utöver ramen för det undantag härom som rättighetsskyddsutredningen föreslår. Det gäller också reglerna om förbud mot otillbörliga yttranden.

Följande närmare anmärkningar må göras i detta sammanhang. Skyldighet att infinna sig personligen till rättegångsförhandling föreskrivs på åtskilliga ställen i rättegångsbalken. Sådan skyldighet bör inte uppfattas som begränsning av rörelsefriheten i regeringsformens mening. Detsamma gäller då också regler om att någon skall kallas att komma tillstådes vid vite eller annat sådant äventyr, t. ex. att talan förfaller. Först när hämtningsmöjlighet öppnas blir det särskilda lagstiftningsförfarandet tillämpligt och då på regeln härom.

I 5 kap. 9 § första stycket rättegångsbalken föreskrivs, att rättens ordförande får utvisa den som stör förhandlingen eller eljest uppträder otillbörligt. I den mån en sådan bestämmelse måste anses i sig ge det allmännas företrädare befogenhet att bruka våld mot person, så omfattas bestämmelsen av det särskilda lagstiftningsförfarandet (i detta fall såsom ingripande i regeringsformens skydd för den kroppsliga integriteten).

Även när det gäller ett sådant processuellt institut som häktning avses man i fråga om det särskilda lagstiftningsförfarandets tillämplighet skola skilja mellan de "materiella" och "processuella" delarna av reglerna. Till de materiella delarna hör i första hand de sakliga förutsättningarna för häktning. Reglerna härom omfattas av det särskilda förfarandet. Till de processuella delarna hör reglerna om vem som beslutar och om förfarandet i mål om häktning. I princip avses reglerna härom inte falla under den särskilda beslutsordningen för rättighetsbegränsande lag. I rättegångsbalken finns emellertid på flera ställen regler om tidsfrister som skall garantera att handläggningen går snabbt i fråga om den som berovats friheten. I vissa fall är dessa regler av den absoluta natur att fristens överskridande medför vederbörandes omedelbara frigivande. I så fall måste bestämmelserna i fråga anses i så hög grad bestämma frihetsberövandets materiella innebörd, att de bör anses omfattade av det särskilda förfarandet.

I specialmotiveringen återkommer rättighetsskyddsutredningen närmare till vilka bestämmelser i rättegångsbalken som mot bakgrund av vad nu anförts kommer att omfattas av det särskilda lagstiftningsförfarandet.

4.10.7 Exekutiv lag

Exekutiv lag blir i princip inte heller omfattad av det särskilda lagstiftningsförfarandet. Som regel handlar det ju här om exekution enbart mot sak, inte mot person. Men i den mån reglerna ger stöd för att det allmännas verkställande organ utövar våld mot person blir bestämmelserna omfattade av det särskilda förfarandet. För verkställighet av dom i mål om vårdnad m. m. kan barn överflyttas, i sista hand tvångsvis. De regler, som utgör stödet för ett sådant fysiskt tvång från det allmännas sida, kommer att omfattas av det särskilda beslutsförfarandet.

För särskilda fall finns för övrigt speciella regler, t. ex. om reseförbud för konkursgäldenär samt om häkte som påtryckningsmedel för att tvinga fram edgång. Dessa regler blir omfattade av det särskilda förfarandet.

I detta sammanhang har inte åsyftats reglerna om verkställighet av straff eller av administrativt frihetsberövande. Här om har talats i det föregående.

Emellertid bör särskilda bestämmelser om polishandräckning också beröras på ett mera generellt och principiellt plan. Sådana regler finns i många olika sammanhang. I den mån de ger stöd för tvång mot person bör de, såsom ingripande i den kroppsliga integriteten, anses omfattade av det särskilda lagstiftningsförfarandet. Men när de uppenbart utgör bara ett osjälvständigt bihang till andra bestämmelser om tvång mot person bör enbart de sistnämnda anses omfattade av det särskilda förfarandet.

4.10.8 Vissa bestämmelser är odelbara

I vissa fall kan någon uppdelning inte göras på en del som omfattas av det särskilda lagstiftningsförfarandet och återstoden som faller under det vanliga lagstiftningsförfarandet. Så är fallet t. ex. då det allmännas verkställande organ genom en och samma regel får dels befogenhet att ingripa i någon av den enskildes fri- och rättigheter och dels andra befogenheter. Ett exempel härpå utgör 24 kap. 2 § brottsbalken om polismans allmänna befogenhet under vissa förutsättningar att "bruka det våld som med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarligt". Eftersom därav kan följa befogenhet till rättighetsingrepp blir stadgandet omfattat av det särskilda beslutsförfarandet. Det blir också t. ex. 18 kap. 1 § brottsbalken om uppror, oaktat detta brott kan begås också på annat sätt än genom yttranden.

4.10.9 Ett praktiskt förbehåll

Gränserna mellan de olika regelkategorier varom talats i det föregående är naturligtvis inte alltid helt klara. Genom en tämligen ingående redovisning i specialmotiveringen söker rättighetsskyddsutredningen minska olägenheterna härav.

I detta sammanhang bör till vad som sagts i det föregående under 4.10 fogas följande praktiska förbehåll. Det kommer naturligtvis att inträffa att en lagändring berör både stadgande som omfattas av det särskilda förfarandet och annat stadgande, varvid alla ändringarna hänger samman med varandra. Om då yrkande om det särskilda förfarandet förs fram i riksdagen får det i

praktiken den effekten, att också de andra stadgandena kommer att omfattas av det särskilda förfarandet. Det blir ju ingen mening med att besluta om dem för sig, eftersom beslutet då måste förses med det villkoret att också de övriga bestämmelserna sedermera antas. Med de gränsdragningsprinciper som skisserats i det föregående kommer emellertid många ändringar i rättighetsbegränsande lagar att kunna ske med tillämpning av vanligt lagstiftningsförfarande.

4.11 Närmare om undantagen från det särskilda lagstiftningsförfarandets tillämpningsområde

4.11.1 *Vissa tystnadsplikter*

Tystnadsplikt är en inskränkning i yttrandefriheten. Men som framgår av det föregående är det meningen att lag om tystnadsplikt i fråga om sådant, som någon har erfårit i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt, skall undantas från det särskilda beslutsförfarandet med avseende på uppgifter, som får hållas hemliga med stöd av tryckfrihetsförordningen. Skälen till att dessa tystnadsplikter ansetts böra hållas utanför det särskilda lagstiftningsförfarandet har angetts i det föregående. Den ledande synpunkten är att man bör undvika, att det nya förfarandeskyddet för fri- och rättigheterna i praktiken griper in på andra lagstiftningsområden.

En lång rad tystnadspliktsbestämmelser för det allmännas administrerande eller tillämpande personal (och avgångna personal) faller på detta sätt utanför det särskilda förfarandet. Det finns dock en del tystnadspliktsregler som kommer att omfattas av detta förfarande. Så är fallet när tystnadsplikten avser andra än offentliga befattningshavare och tjänstepliktiga eller åtminstone avser också andra än dessa två kategorier. Vidare blir en regel om tystnadsplikt omfattad av det särskilda förfarandet också om den visserligen avser bara offentliga befattningshavare eller tjänstepliktiga men sträcker sig utöver ramen för vad som får hållas hemligt enligt tryckfrihetsförordningen. Naturligt nog är dessa sistnämnda fall fåtaliga. Som exempel kan pekas på tystnadsplikt för domare angående yttranden vid enskild överläggning och innehållet i ännu ej meddelat beslut.

Någon uppräknig av de olika tystnadspliktsfallen kan inte göras här. I stället må hänvisas till den inventering som gjordes av tystnadspliktskommittén och som redovisades i bil. I i dess betänkande (SOU 1975:102). Här kan i stället bara ges vissa exempel i belysande syfte.

Ett typiskt exempel på en sådan tystnadspliktsbestämmelse som enligt rättighetsskyddsutredningens förslag skulle falla utanför det särskilda lagstiftningsförfarandets ram är 64 § andra stycket lagen (1954:579) om nykterhetsvård. Där föreskrivs att den som är eller varit verksam inom samhällets nykterhetsvård inte får obehörigen yppa vad han därvid fått veta rörande enskilds personliga förhållanden. Denna tystnadsplikt avser enbart sådant som någon fått veta i allmän tjänst och gäller således bara offentliga befattningshavare. Det kan anmärkas att begreppet "allmän tjänst" här och i 8 kap. 7 § första stycket 7 regeringsformen innefattar både arbetstagar- och uppdragstagarförhållanden. Vidare avser tystnadsplikten enligt nämnda

stadgande i nykterhetsvårdslagen enbart sådant som får hållas hemligt med stöd av tryckfrihetsförordningen.

Begränsningen av undantaget från det särskilda förfarandet till vad som får hållas hemligt med stöd av tryckfrihetsförordningen syftar på 2 kap. 2 § nämnda förordning. Där anges de ändamål för vilka allmän handling (enligt närmare bestämmelser i lag) får hållas hemlig. Dessa ändamål är 1) rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation, 2) rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik, 3) myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn, 4) intresset att förebygga eller beivra brott, 5) det allmännas ekonomiska intressen, 6) skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och 7) intresset att bevara djur- eller växtart.

Det har redan sagts att det i framtiden torde komma att finnas en gemensam lag för dels tystnadsplikt för offentliga befattningshavare och dels handlingssekretess. (Med sistnämnda begrepp åsyftas att allmän handling hålls hemlig.) En sådan lag skall inte vara omfattad av det nu föreslagna särskilda lagstiftningsförfarandet, i den mån tystnadsplikten håller sig inom tryckfrihetsförordningens ram.

För att återgå till exemplifieringen må anmärkas att kreditupplysningslagen innehåller både en tystnadspliktsbestämmelse som blir omfattad av det särskilda förfarandet och en som inte blir det. Den förstnämnda återfinns i 14 § och lyder: "Den som är eller varit verksam i kreditupplysningsverksamhet får ej obehörigen yppa vad han till följd därav fått veta om enskilds personliga förhållanden eller om yrkes- eller affärshemlighet". Denna bestämmelse gäller i huvudsak för befattningshavare utanför den allmänna sektorn. Den bestämmelse åter som skulle falla utanför det särskilda lagstiftningsförfarandet finns i 18 § kreditupplysningslagen. Bestämmelsen lyder: "Den som hos datainspektionen tagit befattning med tillstånds- eller tillsynsärende enligt denna lag får icke obehörigen yppa vad han därvid fått veta om enskilds personliga förhållanden eller om yrkes- eller affärshemlighet". Denna tystnadspliktsbestämmelse avser uppenbarligen bara offentliga befattningshavare, och den faller tydligt inom ramen för de ändamål som tagits upp i 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen.

Ett annat exempel på en tystnadspliktsbestämmelse som skulle omfattas av det särskilda lagstiftningsförfarandet är 7 kap. 13 § arbetsmiljölagen (1977:1160), vilken träder i kraft den 1 juli 1978. Här är det i paragrafens första stycke fråga om en bestämmelse som – odelbart – omfattar både offentliga befattningshavare och andra. Stadgandet lyder: "Den som har tagit befattning med tillsyn enligt denna lag eller utsetts till skyddsombud eller ledamot i skyddskommitté får ej obehörigen yppa eller utnyttja vad han under uppdraget eller i tjänsten har erfarit om yrkeshemlighet, arbetsförfarande, affärsförhållande, enskilds personliga förhållande eller förhållande av betydelse för landets försvar". Vidare blir tydligtvis också paragrafens andra stycke omfattat av det särskilda förfarandet. Där föreskrivs: "Vad nu sagts skall tillämpas på motsvarande sätt i fråga om ledamot i styrelsen för lokal facklig organisation med avseende på vad denne har erfarit av skyddsombud eller ledamot i skyddskommitté som har utsetts av organisationen".

I den långa raden av existerande tystnadspliktsbestämmelser finns det säkerligen också sådana beträffande vilka tvekan kan råda om räckvidden,

t. ex. om de omfattar också andra kategorier än offentliga befattningshavare. Om det föreslagna särskilda lagstiftningsförfarandet införs skulle man få anledning att precisera sådana bestämmelsers räckvidd.

För belynings skull må vidare pekats på följande speciella bestämmelse. Enligt 340 a § *lagen (1948:433) om försäkringsrörelse* får personuppgift i dataregister om förmånstagarförordnande inte lämnas ut till förmånstagaren före försäkringsfallet. Denna speciella tystnadspliktsbestämmelse omfattas av det särskilda förfarandet.

Här har nu visserligen angetts flera exempel på tystnadspliktsregler som skulle falla inom ramen för det särskilda lagstiftningsförfarandet. Detta bör dock inte skymma blicken för att det stora flertalet av befintliga tystnadspliktsbestämmelser säkerligen är sådana att de kommer att omfattas av det vanliga lagstiftningsförfarandet.

En annan typ av tystnadspliktsregler utgör 21 och 22 §§ *lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet*. Enligt 21 § har part som är skyldig att lämna information rätt till förhandling med motparten om tystnadsplikt rörande den informationen. Nås ej enighet kan parten inom viss tid väcka talan vid arbetsdomstolen om tystnadsplikt. Arbetsdomstolen skall förordna om tystnadsplikt, i den mån det kan antas att det annars skulle föreligga risk för väsentlig skada för part eller annan. Innan arbetsdomstolen tagit ställning gäller som regel den tystnadsplikt som parten kräver. Här är att beakta att skyddet för yttrandefriheten enligt 2 kap. regeringsformen gäller enbart gentemot det allmänna, ej gentemot enskild. T. ex. berörs en klausul om tystnadsplikt i ett anställningskontrakt inte av 2 kap. regeringsformen. På samma sätt torde det förhålla sig med 21 och 22 §§ medbestämmandelagen (jämför vad lagrådet yttrade i propositionen 1975/76:105 bilaga 1 s. 508). Dessa tystnadspliktsbestämmelser får alltså anses gälla bara förhållandet enskilda emellan och faller således utanför ramen för 2 kap. regeringsformen. De skulle redan därför inte omfattas av det särskilda lagstiftningsförfarandet. – Parentetiskt må anmärkas att 53 § medbestämmandelagen om tystnadsplikt för förlikningsman däremot faller inom ramen för grundlagsskyddet enligt 2 kap. regeringsformen. Samtidigt synes emellertid 53 § vara sådan att den omfattas av undantaget från det särskilda beslutsförfarandet. – Det må anmärkas att 21 och 22 §§ medbestämmandelagen enligt 2 kap. 4 § *lagen (1976:600) om offentlig anställning* inte gäller i anställningsförhållande som omfattas av sistnämnda lag.

4.11.2 *Husrannsakan och liknande intrång*

Enligt rättighetsskyddsutredningens förslag skall det särskilda lagstiftningsförfarandet inte vara tillämpligt på lag som avser *endast* skyddet mot husrannsakan eller liknande intrång. Härigenom förs hela den ifrågavarande fri- och rättigheten som sådan utanför det särskilda förfarandet. Skälen för denna avvägning har angetts i det föregående (4.5.3). Där har emellertid också framhållits att nu förevarande undantag inte inbegriper det fall, att husrannsakan används som ett medel att ingripa i t. ex. yttrandefriheten eller mötesfriheten. En lag som medger något sådant kan inte sägas avse "endast" skyddet mot husrannsakan.

Det senast diskuterade fallet är emellertid teoretiskt. Någon lag av åsyftat

slag finns inte nu. Vad särskilt gäller mötesfriheten må erinras om att inte bara allmänna utan också enskilda möten omfattas av regeringsformens skydd för denna fri- och rättighet. I propositionen 1975/76:209 (s. 143) framhölls att detta förhållande inte påverkar det allmännas möjligheter att göra husrannsakan och dylikt. "Sådana ingrepp får ses uteslutande som ingrepp i de enskilda individernas hemfrid, kroppsliga integritet etc." Detta uttalande är just ett uttryck för att de lagregler om husrannsakan och liknande intrång som nu finns inte inriktar sig just på mötessituationen och alltså inte ger stöd för ingrepp i mötesfriheten. Men skulle man till äventyrs aktualisera regler om husrannsakan som riktar sig mot enskild mötesverksamhet skulle sådana regler omfattas av det särskilda lagstiftningsförfarandet.

Till vad nu sagts kan fogas en erinran om vad som anförts under 4.10.6 om förhållandet mellan de straffprocessuella tvångsmedlen och – främst – yttrandefrihetsbrotten. Bland nämnda tvångsmedel ingår husrannsakan. Om en föreskrift som ger stöd för husrannsakan avser speciellt något av de nu avsedda brotten blir föreskriften omfattad av det särskilda lagstiftningsförfarandet. Då avser föreskriften inte *enbart* husrannsakan i den mening som avses med förevarande undantag. Motsatsen gäller om föreskriften avser alla brott eller om den visserligen avser bara vissa brott men urvalsgrunderna är "fri- och rättighetsneutrala".

Det nyss citerade uttalandet i propositionen 1975/76:209 aktualiserar frågan om gränsen mellan husrannsakan etc. och ingrepp i den kroppsliga integriteten. Denna gräns kan vara något oklar. I anslutning till vad som anfördes i fri- och rättighetsutredningens bil. 11 (SOU 1975:75 s. 362) torde till "kroppsvisitation" och därmed till ingrepp i sistnämnda fri- och rättighet böra hänföras undersökning av någons kläder eller av det som någon bär med sig, t. ex. väska. Övrigt intrång i "slutet förvaringsutrymme" är att hänföra till husrannsakan och dylikt.

Skyddet mot husrannsakan etc. omfattas således inte i och för sig av det särskilda förfarandet. Så är däremot fallet beträffande skyddet för den kroppsliga integriteten. Denna skillnad ger inte upphov till något problem. så länge en befogenhet att få tillträde till en lokal inte kan genomdrivas fysiskt utan är sanktionerad bara med vite eller till äventyrs straff. Men i åtskilliga fall kan befogenheten – och måste den uppenbarligen kunna – genomdrivas genom fysiskt tvång. Detta kan tänkas få formen av våld inte bara mot sak (t. ex. ett dörrlås) utan också mot person (t. ex. någon som försöker hindra tillträdet). Ett sådant fysiskt genomdrivande sker genom polishandräckning. Regler om handräckning har berörts i det föregående (4.10.7). Här må vidare erinras om det stöd för polisens våldsbefogenhet som finns i 24 kap. 2 § brottsbalken. Detta stadgande omfattas, som tidigare påpekats, av det särskilda beslutsförfarandet.

4.11.3 "Rena" frihetsstraff

Det nu ifrågavarande undantaget från det särskilda lagstiftningsförfarandets tillämpningsområde åsyftar i första hand bestämmelser varigenom gärningar straffbeläggs och i straffskalan tas in fängelse. Vidare förutsätts att själva straffrekvisiten inte i sig är rättighetsbegränsande.

Disciplinstraff ingår enligt brottsbalken i straffskalan för vissa brott, främst

av krigsmän. Ett slags disciplinstraff är fritidsstraff. Detta är av rörelsefrihetsbegränsande karaktär. Fritidsstraffet avses falla inom ramen för förevarande undantag från det särskilda lagstiftningsförfarandet. Enbart det förhållandet att straffskalorna i vissa straffbestämmelser i 21 och 22 kap. brottsbalken innefattar disciplinstraff medför alltså inte, att dessa straffbestämmelser omfattas av det särskilda förfarandet.

Begreppet "frihetsstraff" i förevarande grundlagssammanhang skall över huvud inte fattas snävt. F. n. förekommer visserligen såsom straff av här aktuell natur – alltså där själva straffet är rättighetsbegränsande – bara fängelse och disciplinstraff (fritidsstraff) i straffskalorna. Men skulle man i framtiden sätta in en ny variant i straffskalorna, som inte kan sägas vara frihetsberövande men väl i mindre mån rörelsefrihetsbegränsande, så blir självklart nu förevarande undantag tillämpligt på en sådan straffbestämmelse. Att uttryckligen markera detta i grundlagstexten kan inte anses erforderligt. Ingen invändning synes kunna riktas mot att begreppet frihetsstraff i nu förevarande sammanhang ges en sådan, något mera vidsträckt innebörd än nämnda begrepp i allmänhet har.

4.11.4 Förlängning av lags giltighetstid. En särskild underställningssituation

Enligt rättighetsskyddsutredningens förslag omfattar det särskilda lagstiftningsförfarandet inte lag som avser endast förlängning med högst två år av lags giltighetstid.

Såsom exempel på *tidsbegränsad lag* må anföras lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål. Flertalet bestämmelser i den lagen (bl. a. 1 §) omfattas i och för sig av det särskilda förfarandet. Nyligen (SFS 1977:1026) har i fråga om denna lag föreskrivits *dels* att den skall äga fortsatt giltighet till utgången av år 1978 *och dels* att 1 § i lagen från och med 1.1.1978 skall ha viss angiven, ändrad lydelse. Den andra men inte den första dels-satsen skulle vara omfattad av det särskilda lagstiftningsförfarandet.

I detta sammanhang bör uppmärksammas en särskild *underställningssituation* som en del beredskapslagar kan ge upphov till. Det är därmed inte sagt att just dessa beredskapslagar f. n. är rättighetsbegränsande. Men själva den lagtekniska situationen bör uppmärksammas ändå, eftersom riksdagen i vissa fall får delegera befogenhet att besluta rättighetsbegränsande normer.

Genom sådan lag som nu åsyftas bemyndigas regeringen att i vissa situationer genom förordning sätta vissa regler i lagen i tillämpning. Det kan då föreskrivas att regeringens beslut härom inom viss tid skall underställas riksdagens prövning. Det kan vidare vara föreskrivet att regeringens beslut skall förfalla, om inte riksdagen inom t. ex. två månader från underställningen godkänner det. Ett exempel på denna konstruktion innehåller förslaget till ny ransoneringslag (prop. 1977/78:75).

Om man antar att fråga vore om en rättighetsbegränsande förordning kan man till en början slå fast, att sistnämnda tvåmånadersfrist för riksdagen att godkänna regeringens beslut är tekniskt oförenlig med att det särskilda lagstiftningsförfarandet skulle vara tillämpligt på riksdagens godkännandebeslut. Även materiellt sett synes det obefogat att underställningsförfarandet

i riksdagen skulle kunna underkastas det nu föreslagna uppskovet.

Riksdagens beslut i underställningsfrågan behöver dock ej fattas i lagform. Härav bör anses följa att ett sådant underställningsförfarande som nu avsetts alltid faller utanför ramen för det särskilda lagstiftningsförfarandet.

4.11.5 Krig och omedelbar krigsfara

Den avvägning som ligger bakom undantaget för krig och omedelbar krigsfara har redovisats i det föregående.

Med omedelbar krigsfara menar rättighetsskyddsutredningen i första hand en situation, då riket är utsatt för ett konkret angreppshot vars sättande i verket synes överhängande. Det kan vara fråga om att det mot riket har riktats ett ultimatum som måste bedömas på nämnda sätt.

Vad begreppet krig beträffar må hänvisas till bilagan 4 i grundlagberedningens slutbetänkande, SOU 1972:15 s. 349.

4.12 Riksdagsförfarandet i lagstiftningsärenden om rättighetsbegränsningar

Det föreslagna uppskovsförfarandet är så konstruerat att ett lagförslag skall vila endast om det yrkas av lägst tio ledamöter (4.6.1). Sker icke detta, behandlas lagförslaget enligt allmänna regler. Vinner förslaget då med enkel majoritet (eller vinner det, vid lika röster, genom lottning), är det alltså antaget, och det kan inte göras gällande att den antagna lagen skulle vara tillkommen i grundlagsstridig ordning av den anledningen att förslaget inte har vilat.

Väckes i behörig ordning yrkande att förslaget skall vila, finns i fråga om den omedelbara behandlingen tre möjligheter. Förslaget kan förkastas, något som kan göras genom beslut med enkel majoritet enligt allmänna regler (alltså, vid lika röster, genom lottning), förslaget kan antagas, vilket förutsätter fem sjättedels majoritet, och förslaget kan vila, vilket skall ske om det varken förkastas eller antages.

Det sagda förutsätter att förslaget verkligen angår begränsning av någon av de ifrågakvarande fri- och rättigheterna. Huruvida så är fallet, skall för riksdagens vidkommande prövas av konstitutionsutskottet (se 4.6.1).

Man kan då ställa frågan, om lagförslaget skall hänvisas till konstitutionsutskottet för sådan prövning, så snart yrkande om uppskov har väckts, eller om riksdagen först skall pröva, huruvida förslaget skall förkastas eller det finns fem sjättedels majoritet för omedelbart antagande.

Förfarandet hos konstitutionsutskottet, vilket eventuellt skall omfatta remiss till lagrådet, kan bli relativt tidsödande. Skulle det vara majoritet mot förslaget eller fem sjättedels majoritet för det, är remissen till konstitutionsutskottet inte nödvändig. Med tanke härpå och då i de återstående fallen tidsförlusten med en första prövning i kammaren är tämligen obetydlig, föreslår rättighetsskyddsutredningen att utskottsbetänkandet i ärendet efter yrkande om uppskov upptages till omedelbar prövning i kammaren.

Gången av ärendet blir följande. Utskottsbetänkandet bordlägges på vanligt sätt. Utskottet behöver i detta skede inte ha haft anledning att befatta

sig med frågan, huruvida förslaget angår begränsning av ifrågavarande slag. När betänkandet har bordlagts en gång, toges det upp på kammarens föredragningslista. Ledamöterna får härmed officiell underrättelse om utskottets förslag. Det bör föreskrivas att yrkande att förslaget skall vila skall framställas skriftligen. Detta kan göras genom att yrkandet lämnas in till kammarkansliet eller överlämnas till talmannen vid kammarsammanträde. Yrkandet bör om möjligt bringas till övriga ledamöters kännedom, och detta kan lämpligen ske genom att det antecknas på föredragningslistan vid det kammarsammanträde, då förslaget skall prövas. Något hinder att väcka yrkandet så sent som vid det sammanträde då ärendet företages till avgörande bör emellertid inte finnas. Detta har betydelse bl. a. i de fall då utskottet har begärt att ärendet skall avgöras efter endast en bordläggning.

Hur utskottsförslaget skall behandlas i kammaren, när yrkande om uppskov har väckts, beror på vilka yrkanden som framställs under handläggningen där.

Väckes inte något ytterligare yrkande, behövs bara en omröstning; att ärendet i detta skede måste företagas till omröstning och inte kan avgöras genom acklamation följer av 5 kap. 3 § andra stycket riksdagsordningen. Om förslaget vid denna omröstning får stöd av lägst fem sjattedelar av de röstande, är det omedelbart antaget. Får det icke sådant stöd, skall det hänvisas till konstitutionsutskottet för prövning av frågan huruvida det avser rättighetsbegränsning.

Väckes därutöver yrkande att förslaget skall förkastas, bör lämpligen frågan härom prövas först. Det vore visserligen teoretiskt möjligt att pröva frågorna om omedelbart antagande, om remiss till konstitutionsutskottet och om förkastande i en enda omröstning; i så fall finge gälla att förslaget skulle vara förkastat om majoriteten enligt allmänna regler vore emot det. En sådan omröstning med tre temata vore emellertid tämligen komplicerad och det kunde finnas en viss risk för missförstånd.

Om behandlingen i kammaren resulterar i att förslaget skall prövas av konstitutionsutskottet i det hänseende varom nu är fråga, skall talmannen överlämna ärendet dit. Den tid som åtgår för prövningen i konstitutionsutskottet påverkar inte uppskovstiden; denna räknas enligt den föreslagna bestämmelsen i regeringsformen från det att det beredande utskottets första betänkande anmälades i kammaren (att tiden löper från det att det första betänkandet anmälades får praktisk betydelse bl. a. vid återremiss enligt 4 kap. 9 § eller 5 kap. 6 eller 7 § riksdagsordningen). Inte desto mindre är det givetvis önskvärt att behandlingen i regel göres skyndsamt.

Enligt vad som har sagts tidigare (4.6.1) skall konstitutionsutskottet utan remiss till lagrådet kunna förklara att lagförslaget angår begränsning av ifrågavarande slag. För en förklaring av motsatt innebörd skall däremot krävas att lagrådet först yttrar sig i saken; en bestämmelse härom föreslås bli införd i 4 kap. 10 § riksdagsordningen. Det kan tänkas att lagrådet under ärendets tidigare behandling har yttrat sig i denna fråga, och då behövs ingen ytterligare remiss. Förslaget är så uppbyggt att konstitutionsutskottet, teoretiskt sett, i strid mot lagrådets yttrande kan förklara att förslaget inte angår rättighetsbegränsning (se 4.6.1).

Förklarar konstitutionsutskottet att förslaget inte angår rättighetsbegränsning av ifrågavarande slag, skall förslaget behandlas i kammaren enligt de

regler som gäller för lagförslag i allmänhet.

Även i motsatt fall bör förslaget omedelbart behandlas på nytt i kammaren med möjlighet till avgörande. Även i detta läge skall förslaget kunna förkastas. Det skall också vara möjligt att få förslaget omedelbart antaget; majoriteten kan tänkas ha vuxit så att den nu uppgår till fem sjättedelar. Blir ärendet emellertid inte avgjort vid detta tillfälle, skall det vila. Det synes lämpligt att förslaget i detta fall återförvisas till det utskott som har berett ärendet. Detta utskott skall, sedan uppskovstiden har gått till ända, på nytt anmäla ärendet i kammaren. Detta bör göras genom ett nytt betänkande. Utskottet kan här redovisa synpunkter, som kan ha framkommit i den offentliga debatten i frågan, och annan nytillkommen utredning som utskottet anser vara av betydelse. Utskottet kan också, exempelvis med anledning av förslag som har väckts under mellantiden, föreslå sådana ändringar i det vilande förslaget som ligger inom ärendets ram. En bestämmelse om denna fortsatta beredning bör införas i 4 kap. 8 § riksdagsordningen.

Enligt vad som nyss nämndes prövas frågan, huruvida rättighetsbegränsning föreligger, för riksdagens vidkommande av konstitutionsutskottet. Detta innebär bl. a. att talmannen inte är behörig att jämlikt 2 kap. 9 § riksdagsordningen vägra proposition, om han skulle ha annan mening än konstitutionsutskottet. Denna bestämmelse bör kompletteras med en föreskrift härom.

Om lagförslaget är av sådan art att det enligt gällande fördelningsregler beredes av konstitutionsutskottet, kan detta utskott som ett led i beredningen pröva även frågan, huruvida förslaget angår rättighetsbegränsning av ifrågavarande slag. Beredes förslaget av något av de andra utskotten, kan det vara ändamålsenligt att detta utskott under beredningen inhämtar konstitutionsutskottets yttrande i frågan. Har konstitutionsutskottet sålunda redan yttrat sig i frågan, behövs givetvis ingen ny remiss dit. Någon uttrycklig föreskrift därom synes inte behövlig. Ett i vederbörlig ordning framställt yrkande att förslaget skall vila får, om konstitutionsutskottet redan har förklarat att förslaget angår rättighetsbegränsning, självfallet den konsekvensen att förslaget kan antagas omedelbart endast med fem sjättedels majoritet. Har å andra sidan konstitutionsutskottet vid sin prövning kommit fram till att förslaget inte angår begränsning av ifrågavarande slag, något som förutsätter att lagrådet har yttrat sig i frågan, skall uppskovsyrkandet inte föranleda någon åtgärd, utan talmannen skall omedelbart föredraga förslaget för avgörande enligt allmänna regler.

Det kan inträffa att det i fråga om mer än ett förslag till utformning av en viss reglering väcks uppskovsyrkande enligt 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen. Man bör då ställa frågan, om endast ett av förslagen skall kunna bli vilande eller om alla de förslag, som inte blir uttryckligen förkastade, skall vila och alltså komma under prövning efter viloperiodens slut. Även om ett av förslagen blir antaget enligt 5/6-regeln, kan man tänka sig att de av de återstående förslagen, som inte blir förkastade, blir vilande och alltså slutprövas efter uppskovstidens slut.

Som belysning kan nämnas några exempel:

I Ett förslag går ut på att kränkande av främmande stats rikssymbol på nytt skall kriminaliseras, ett annat vill begränsa straffbarheten till kränkande av annat nordiskt

lands rikssymbol;

2 Ett förslag går ut på att innehav av videobandspelare skall beläggas med tillståndskrav, i ett annat föreslås att de som innehar sådan apparat när lagen träder i kraft skall vara befriade från tillståndskravet;

3 Ett förslag går ut på att uppmaning till hyresstrejk skall kriminaliseras såsom uppvigling, ett annat går ut på att sådan uppmaning skall vara straffbar bara när den riktar sig till hyresgäster i allmännyttiga bostadsföretag;

4 Ett förslag går ut på att det skall bli tillåtet för polisen att rutinmässigt genomföra kroppsvisitation på alla besökare av offentliga danstillställningar, ett annat förslag innebär den modifikation i detta att kroppsvisitation skall kunna företagas endast om någon av de närvarande har stört ordningen.

Praktiskt sett är det sannolikt inte särdeles viktigt, om man väljer den ena eller den andra lösningen. Å ena sidan kan man hävda att det är tillfredsställande, om den som har väckt ett förslag och inte fått så starkt stöd för det som ett annat förslag har fått, ändå skall ha kvar möjligheten att få förslaget prövat igen efter uppskovstiden. Det kan exempelvis förhålla sig så att det utslagna förslaget i verkligheten har stöd av majoriteten (men inte av 5/6 majoritet) men att majoriteten har hjälpt fram ett annat, kanske mindre långt gående, förslag för att det aktuella problemet ändå skall få någon omedelbar lösning. Å andra sidan finns det goda möjligheter att komma tillbaka med ett utslaget förslag, särskilt om en majoritet står bakom det. Det torde finnas en viss möjlighet att återkomma med ett sådant förslag så sent som under kammardebatten efter uppskovstiden (se härom SOU 1972:15 s. 263). Så länge förslagen håller sig inom det ursprungliga ärendets ram fordras inte något nytt uppskovsförfarande.

Proceduren i riksdagen skulle kunna bli tämligen komplicerad om man valde metoden att låta alla förslag, som blir föremål för uppskovsyrkande och som inte uttryckligen förkastas, vila i avbidan på slutprövning efter viloperioden (under förutsättning att konstitutionsutskottet finner att de angår rättighetsbegränsningar). Rättighetsskyddsutredningen föreslår för sin del att endast ett förslag skall stå kvar till slutprövningen. Gallringen bland förslagen bör göras redan när förslagen första gången kommer upp till sakbehandling i kammararen efter det att uppskovsyrkande har väckts. Blir det segrande förslaget inte antaget genast (och inte heller förkastat), skall endast det förslaget hänvisas till konstitutionsutskottet. Efter prövningen där skall vidare endast detta förslag behandlas i kammararen och, om det inte heller då blir avgjort, återförvisas till det beredande utskottet för att vila där. Den därpå följande kammarbehandlingen skall bygga på ett nytt betänkande av detta utskott; här kan behandlas inte bara det vilande förslaget utan också andra sedermera framkomna förslag (propositioner, motioner, utskottsinitiativ) som ligger inom det vilande ärendets ram.

5 Lagprövningen

Vid utarbetandet av grundlagsregler till skydd för de grundläggande fri- och rättigheterna måste bland annat det problemet lösas, hur man skall kontrollera att grundlagsreglerna efterlevs i den vanliga lagstiftningen. *Olika system för denna kontroll* kan tänkas. I olika länder finns också exempel på skilda lösningar.

En modell är att ha enbart politisk kontroll. Det politiska trycket på lagstiftaren att följa grundlagen förutsätts vara tillräckligt.

I många länder har man emellertid härutöver en rättslig (efter)kontroll. En form härför är den s. k. abstrakta normkontrollen. Den innebär att en viss myndighet kan, utan anknytning till något konkret tillämpningsfall, pröva huruvida en lag är grundlagsenlig eller ej. Vid nekande svar ogiltigförklaras lagen. Det är regelmässigt något särskilt organ, någon form av författningsdomstol, som inrättas för denna uppgift.

En annan form för rättslig kontroll är den, som utövas bara på grundval av konkreta tillämpningsfall, den s. k. konkreta normkontrollen. Detta system innebär att man i ett ärende, där tillämpningen av en lag aktualiseras, prövar om denna är grundlagsenlig. Vid nekande svar är sanktionen som regel att den handläggande myndigheten låter bli att tillämpa lagen i det ärendet. Det kan också tänkas att sanktionen är att den grundlagsstridiga lagen förklaras ogiltig. Det kan vara fallet främst när den slutliga kontrollbefogenheten inte tillkommer alla lagtillämpande myndigheter utan bara domstolarna eller viss domstol.

Konkret och abstrakt normkontroll kan kombineras. Ett exempel utgör grundlagsskydds- och författningsdomstolssystemet i Förbundsrepubliken Tyskland. Normkontrollen kan vidare utövas mer eller mindre återhållsamt. Förenta staterna ger exempel på en konkret normkontroll som utövats relativt aktivt av domstolarna och fått en förhållandevis politisk karaktär. Danmark och Sverige ger exempel på det motsatta. En befogenhet till konkret normkontroll anses föreligga men anses bära tillämpas mycket återhållsamt.

I Sverige har av rättsliga kontrollmöjligheter bara den konkreta normkontrollen haft någon praktisk aktualitet.

Spörsmålet huruvida lagprövningsrätt – som den svenska termen traditionellt lyder – fanns eller ej var inte uttryckligen besvarat i *1809 års regeringsform*. Delade meningar uppstod också. Under 1800-talet synes den uppfattningen ha övervägt att någon lagprövningsrätt inte existerade. Men under innevarande sekels första decennier förefaller opinionen åtminstone

bland juristerna ha börjat svänga. Vidare inleddes en rättspraxis enligt vilken domstolarna ansåg sig behöriga att pröva en författnings förenlighet med föreskrifter av högre konstitutionell valör. Längre avsåg dessa rättsfall bara andra författningar än samfällad lag. Ännu i början av 1960-talet var också lagprövningsrättens existens omstridd, åtminstone när det gällde samfällad lag.

I sitt slutbetänkande med förslag till bl. a. en ny regeringsform hävdade emellertid *författningsutredningen* (SOU 1963:17) att det enligt gällande rätt fanns lagprövningsrätt och att denna omfattade även samfällad lag. Befogenheten ansågs emellertid böra utövas med stor försiktighet. Författningsutredningen anförde att den i sitt förslag förutsatte att detta rättsläge skulle bestå. Under *remissbehandlingen* (se SOU 1965:2) instämde högsta domstolens ledamöter i författningsutredningens uppfattning om innebörden av gällande rätt i nu förevarande avseende. Och vid ungefär samma tid avgjordes ett rättsfall i högsta domstolen där domsmotiveringen utvisar, att domstolarna ansetts behöriga att pröva samfällad lags förenlighet med grundlag (NJA 1964 s. 471).

I sitt betänkande med förslag till ny regeringsform (SOU 1972:15) utgick *grundlagberedningen* från att rättstillämpande myndigheter var behöriga att pröva, om en författning hade tillkommit i föreskriven ordning och om den till sitt innehåll stod i överensstämmelse med grundlag eller annan överordnad norm. Beredningen föreslog inte någon ändring i detta rättsläge. I *propositionen 1973:90* förutsatte också departementschefen, dåvarande justitieministern Geijer, att den lagprövningsrätt som utvecklats i rättspraxis skulle bestå även efter antagandet av den nya regeringsformen. Denna befogenhet torde, anförde han, få anses tillkomma samtliga organ som tillämpar rättsregler under utövande av rättskipning eller offentlig förvaltning. Lagprövningsrätten kunde, 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. Vanlig lag får vika om den står i uppenbar strid med en grundlagsbestämmelse. Det var emellertid enligt departementschefen tydligt att lagprövningsrätten liksom dittills skulle få ringa eller ingen praktisk betydelse. Att grova formfel eller andra uppenbara åsidosättanden av grundlagsregler skulle förekomma vid normgivningen framstår som i hög grad osannolikt, framhöll han (*propositionen* s. 200–201). Vad sålunda anförts om lagprövningsrätten föranledde ingen erinran från *riksdagens* sida när den nya regeringsformen antogs (KU 1973:26, rskr 265. KU 1974:8, rskr 19).

Vid arbetet med att förstärka regeringsformens skydd för de grundläggande fri- och rättigheterna fann 1973 års *fri- och rättighetsutredning* (SOU 1975:75) ingen anledning att utgå från annat än att rättsläget i fråga om lagprövningsrätten i allt väsentligt var det som departementschefen angett i *propositionen* 1973:90. Emellertid innefattade 1974 års regeringsform få – och 1809 års regeringsform ännu färre – upphängningspunkter för en utövning i praktiken av denna lagprövningsrätt. Denna situation skulle kunna förändras om rättighetsskyddet i regeringsformen förstärktes. Fri- och rättighetsutredningen måste därför särskilt pröva, med vilket kontrollsystem de rättighetsregler i regeringsformen som utredningen ville föreslå skulle förenas. Utredningen fann att det materiella grundlagsskyddet inte skulle bli tillräck-

ligt starkt, om det inte förbands med något slag av rättsligt verkande garantier som var oberoende av de politiska organen. Vid valet av rättsligt kontrollinstrument fann utredningen att den lagprövningsrätt som gestaltats i vårt land var det lämpliga. Utredningen föreslog att denna skulle behållas i princip oförändrad. Emellertid innebar förslaget till materiell rättighetsreglering att området för lagprövning utvidgades betydligt i jämförelse med vad som dittills gällt. Med hänsyn till lagprövningens roll i skyddssystemet och för att någon tvekan om institutets innebörd inte skulle föreligga föreslog fri- och rättighetsutredningen att uttryckliga bestämmelser i ämnet skulle införas i regeringsformen. Utredningen föreslog en 20 § i 8 kap. regeringsformen som skulle lyda så:

Finner domstol eller annan myndighet att vid tillkomsten av en föreskrift har förekommit grovt fel i det förfarande som skulle iakttas, får myndigheten ej tillämpa föreskriften. Ej heller får myndighet tillämpa föreskrift som i något annat hänseende står i strid med bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning. I fråga om föreskrift i lag eller förordning skall detta dock gälla endast om motstridigheten är uppenbar.

Av fri- och rättighetsutredningens specialmotivering framgick att med "grovt fel" i tillkomstförfarandet avsågs dels att det skulle vara en betydelsefull förmöföreskrift som försummats och dels att denna försummelse skulle vara uppenbar.

Vid remissbehandlingen av fri- och rättighetsutredningens betänkande tilldrog sig lagprövningsfrågan en stor uppmärksamhet (se propositionen 1975/76:209 s. 200–213). Med enstaka undantag ansåg de remissinstanser som tog upp detta problem att den existerande lagprövningsrätten åtminstone i sak borde finnas kvar även vid en sådan utbyggnad av 2 kap. regeringsformen som fri- och rättighetsutredningen föreslog. Ett mindre antal remissinstanser ansåg det dock lämpligast att inte uttryckligen kodifiera lagprövningsrätten i regeringsformen utan alltiämt ha den såsom en oskriven, statsrättslig rättsgrundsats. Ett skäl härtill var att sistnämnda ordning skulle medge en smidigare tillämpning. Med andra ord skulle man då lättare kunna ta vederbörlig hänsyn till alla olika förhållanden i det särskilda fallet, vilka kunde böra tillmätas relevans. Detta ansågs bli svårare att göra om man hade att tillämpa en uttrycklig grundlagsregel, som med nödvändighet skulle få bli förhållandevis stel.

Särskilt må anmärkas att fri- och rättighetsutredningens uppfattning om lagprövningsrättens existens och innebörd i allt väsentligt vitsordades av landets båda högsta domstolar. En annan sak är att det samtidigt framhölls att lagprövningsrättens räckvidd inte i alla hänseenden var fullt klar. Vidare pekade högsta domstolen på en teknisk inadvertens i utredningens förslag till grundlagstext. Texten hade fått den lydelsen att även en författning som beslutats av förvaltningsmyndighet eller kommun kunde åsidosättas på grund av fel i beslutsförfarandet bara om felet varit grovt. Enligt gällande rätt ansågs sådant åsidosättande kunna ske även vid förfarandefel som icke kunde betecknas som grovt, yttrade högsta domstolen. Domstolen lämnade vidare öppet, huruvida den föreslagna regleringen i alla lägen skulle medge en så differentierad tillämpning som var möjlig att uppnå utan uttryckliga bestämmelser i ämnet.

Från remissbehandlingen av fri- och rättighetsutredningens betänkande må ytterligare anmärkas, att man bl. a. från domstolshåll kraftigt instämde i utredningens uppfattning, att lagprövningsrätten inte fick utformas så, att politisk makt flyttades över på icke politiska organ eller att lagprövningen blev ett reguljärt inslag i rättstillämpningen.

I *propositionen 1975/76:209* föreslogs ett förstärkt skydd i regeringsformen för de grundläggande fri- och rättigheterna. Förslaget överensstämde i det väsentliga med vad fri- och rättighetsutredningen hade förordat. Dock hade något uttryckligt stadgande om lagprövningsrätten inte tagits med. Någon ändring i sak avsågs emellertid inte. Lagprövningsrätten skulle alltså finnas men alltså fortfarande enbart såsom en oskriven konstitutionell rättsgrundsats.

Departementschefen, justitieministern Geijer, uppehöll sig emellertid ingående vid frågan om kontrollen av de materiella rättighetsreglernas efterlevnad (se *propositionen* s. 90 f.). Till en början förkastade han ett system med författningsdomstol. Ett skäl var att ett sådant system är svårt att förena med kravet, att en rättighetsreglering inte får innebära att politisk makt förs över till icke politiska organ. Den enda form av judiciell kontroll som kunde övervägas var enligt departementschefens mening ett system som utnyttjade redan befintliga organ. Han avsåg därvid något slag av lagprövningsrätt inom ramen för myndigheternas vanliga rättstillämpningsverksamhet.

En viss form av lagprövningsrätt var i själva verket ofrånkomlig, anförde departementschefen. Myndigheterna måste ha rätt att åsidosätta en föreskrift på den grund att denna över huvud taget inte härrör från något offentligt organ eller att dess tillkomst är förbunden med ett mycket grovt formfel. Den situationen kan vidare tänkas, att två regler på olika konstitutionell nivå strider mot varandra men båda vänder sig direkt till de rättstillämpande organen. Dessa kommer då inte ifrån att välja vilken regel som skall tillämpas. Det är knappast tänkbart att ålägga myndigheterna att då ge företräde åt den lägre regeln.

Lagprövningen kan däremot inte, fortsatte departementschefen, sägas vara ofrånkomlig i de fall då det bara är den lägre – prövade – föreskriften som vänder sig direkt till rättstillämparen. Här avses alltså fall där den högre norm med vilken jämförelsen görs är riktad enbart till normgivaren. Denna högre norm kan avse normgivarens beslutsförfarande eller behörighet eller det tillåtna innehållet i dennes beslut. Föreligger lagprövningsrätt i dessa situationer kan det sägas innebära att myndigheterna kontrollerar att normgivaren rätt har tillämpat de regler som gäller för denne.

Lagprövningsrätt skulle enligt departementschefen inte strida mot folksuveränitetens princip sådan denna kommer till uttryck i 1 kap. 1 § första stycket regeringsformen. Av samma paragrafs tredje stycke framgår nämligen att riksdagen lika väl som alla andra offentliga organ är bunden av gällande rätt. Också denna grundsats är självklar för en rättsstat.

Att oskrivna rättsregler om lagprövningsrätt föreligger i svensk rätt är helt klart, fastslog departementschefen. Om dessa reglers innebörd anförde han i huvudsak följande. Lagprövningsrätten avser såväl formerna för en författningens tillkomst som dess materiella överensstämmelse med högre författning och frågan om den har beslutats av ett kompetent organ. En föreskrift som beslutats av riksdagen eller regeringen får emellertid sättas åt sidan bara om

ett formfel vid dess tillkomst är grovt eller föreskriften i något annat hänseende *uppenbart* strider mot högre författning. Föreskrifter som har beslutats av en förvaltningsmyndighet eller en kommun kan däremot sättas åt sidan också vid mindre uttalade konflikter med högre föreskrifter. – Lagprövningsrätten utövas i princip *ex officio*. Detta innebär emellertid inte, påpekade departementschefen, att prövning av eventuell motstridighet mellan författningar på olika nivåer ingår som ett mera normalt led i myndigheternas rättstillämpning. Lagprövning kan 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.

Departementschefen uttryckte stor förståelse för de argument av mera politisk art som brukar åberopas mot lagprövningsrätten. Han fann det också självklart att en judiciell överprövning av riksdagens beslut inte fick bli någon reguljär företeelse. Men samtidigt fann han att man svårtigen kunde undvara en från riksdagen fristående kontrollapparat, om grundlagens rättighetsskydd skulle ha någon verklig effekt. Han underströk också den viktiga preventiva effekt som följer av ett lagprövningsinstitut.

Sammanfattningsvis fann departementschefen att fri- och rättighetsutredningens förslag att behålla lagprövningsrätten med det innehåll, som denna f. n. ansågs ha i svensk rätt, innebar en lämplig avvägning mellan de olika intressen som här stod mot varandra. Å ena sidan kunde man vara säker på att domstolarna inte skulle komma att få någon ställning som politiska maktfaktorer. Å den andra skulle de ha möjlighet att utnyttja ett oförbrukat förtroendekapital, när ett ingripande till fri- och rättigheternas skydd undantagsvis måste anses befogat.

Däremot var frågan, huruvida den nuvarande lagprövningsrätten borde komma till direkt uttryck i grundlagstexten, enligt departementschefen ännu inte mogen för avgörande. En grundlagsregel skulle kunna inge den oriktiga föreställningen att lagprövningen skall utgöra ett normalt inslag i rättstillämpningen. Han fann det också svårt att formulera en grundlagsregel så, att den till fullo passade för alla författningsnivåer. Men särskilt hänvisade han till att han förordat att möjligheterna att införa särskilda uppskavsregler i fråga om rättighetsbegränsande lagstiftning skulle utredas ytterligare. Det var uppenbart att tillkomsten av sådana regler skulle få betydelse för lagprövningsrättens innehåll. Dessa två frågor borde alltså inte behandlas fristående från varandra, sade departementschefen.

I *konstitutionsutskottet* (1975/76:56) behandlades i samband med propositionen 1975/76:209 några motioner om kontrollsystemet. Enligt motionen 1975/76:2553 (m) borde beslut nu fattas om att införa ett stadgande om lagprövningsrätt med den lydelse som fri- och rättighetsutredningen föreslagit. I motionen 1975/76:2554 (c) anfördes att frågan huruvida lagprövningsrätten skulle kodifieras i regeringsformen eller ej närmast var av teknisk art. Båda alternativen var godtagbara förutsatt att en lagprövningsrätt av nuvarande innehåll består. I motionen 1975/76:897 av Ulla Jacobsson (m) begärdes utredning och förslag om inrättande av en författningsdomstol. Motionen 1975/76:2555 (vpk) fullföljde en vpk-reservation i fri- och rättighetsutredningen. I motionen föreslogs att tillämpande myndighet visserligen skulle vara skyldig att verkställa en prövning av en lags grundlagsenlighet.

Men skulle myndigheten finna att lagen står i strid med grundlagen, skulle frågan om föreskriftens tillämpning underställas riksdagens konstitutionsutskott för avgörande.

Utskottet fastslog inledningsvis att det i gällande rätt visserligen saknades uttryckliga regler om domstolars och förvaltningsmyndigheters lagprövningsrätt men att en sådan rätt fick anses ha utbildats i praxis och befästs genom motivuttalanden, senast i samband med tillkomsten av 1974 års regeringsform. – Bl. a. mot bakgrund av de skilda uppfattningar om lagprövningsinstitutet, som framlörts under diskussionen om fri- och rättighetsutredningens förslag, fann utskottet det välbetänt att följa propositionens förslag att t. v. behålla en oreglerad lagprövningsrätt med den utformning som den fått i praxis och genom motivuttalanden, samtidigt som frågan skulle utredas vidare. Ett införande av särskilda uppskavsregler för rättighetsbegränsande lagstiftning skulle påverka lagprövningsrättens innehåll. Motsvarande kunde enligt utskottet sägas i fråga om lagrådets framtida ställning, som också hade föreslagits bli föremål för utredning. I avvaktan på resultatet av detta utredningsarbete borde alltså ingen ändring göras i lagprövningsinstitutet. Utskottet avstyrkte därför motionerna 1975/76:2553 och 2555. I fråga om motionen 1975/76:897 anförde utskottet att den däri väckta tanken på en specialdomstol för lagprövningsfrågor, en författningsdomstol, f. n. saknade all aktualitet i vårt land. Utskottet avstyrkte motionen. Motionerna 2553 och 2555 i nu förevarande del fullföljdes genom reservationer till utskottets betänkande. *Riksdagen* följde emellertid utskottet (rskr 414, KU 1976/77:1, rskr 2).

Uppdraget att utreda frågorna om ett särskilt förfarande vid rättighetsbegränsande lagstiftning, lagprövningsrätten och lagrådets ställning har anförtratts åt rättighetsskyddsutredningen. I *direktiven* anför justitieministern, statsrådet Romanus, i nu förevarande del enbart att en av utredningens huvuduppgifter skall, i enlighet med vad riksdagen har förordat, vara att ta ställning till lagprövningsrättens roll i rättighetsskyddet och hur denna rätt bör vara utformad i framtiden.

Det nu förevarande kontrollproblemet har således under de senaste åren blivit ingående belyst i vårt land. Detta gäller särskilt frågan om lagprövningsrätten. Inte minst har denna belysning kommit till stånd genom remissbehandlingen av fri- och rättighetsutredningens betänkande. Det sålunda föreliggande materialet ger en klar bild av det principiella problemet – med dess ofrånkomliga, inneboende dilemma. Vad beträffar denna problem-belysning har *rättighetsskyddsutredningen* i och för sig inte mycket att tillägga. Utredningen vill i detta sammanhang bara nämna 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 i praktiken knappast behöva ge upphov till några lagprövningssituationer. Särskilt må anmärkas att det särskilda lagstiftningsförfarandet skall vara tillämpligt bara om så yrkas inom riksdagen.

Lagprövningsrättens existens och huvudsakliga innebörd har – förutom genom den rättspraxis som förekommit – upprepade gånger klargjorts genom uttalanden såväl av ledamöterna av de båda högsta domstolarna som av statsmakterna. Den fråga som föreligger nu är, om rättsläget bör ändras på något sätt. I rättighetsskyddsutredningens direktiv talas främst om lagpröv-

ningsrättens roll i grundlagens fri- och rättighetsskydd. Emellertid kan normkontrollen aktualiseras också i förhållande till andra grundlagsregler. Detta gäller främst reglerna om fördelningen av normgivningskompetensen i 8 kap. regeringsformen och vissa bestämmelser i tryckfrihetsförordningen.

Rättighetsskyddsutredningen delar den gängse uppfattningen, att ett system med författningsdomstol eller dylikt inte är aktuellt hos oss. Inte heller bör man ta fasta på uppslaget att bara de båda högsta domstolarna skall få besluta att lag skall sättas åsido såsom grundlagsstridig. En sådan ordning skulle sannolikt förläna lagprövningen en politisk dimension. Vad därefter beträffar förslaget i motionen 1975/76:2555 om konstitutionsutskottet som avgörande instans i detta sammanhang delar rättighetsskyddsutredningen den uppfattning som dåvarande departementschefen gav uttryck för i propositionen 1975/76:209. Man kan svårligen undvara en från riksdagen fristående kontrollapparat, om grundlagens rättighetsskydd skall bli tillräckligt effektivt. Så mycket mindre kan f. ö. en övergång till ett system med enbart politisk normkontroll vara aktuell.

Utan att nu vidare upprepa de argument som anförts senast av departementschefen i propositionen 1975/76:209 kommer alltså även rättighetsskyddsutredningen fram till att man bör bygga på det nuvarande lagprövningsinstitutet också i framtiden. Vidare anser utredningen att det saknas anledning att göra några sakliga ändringar i lagprövningsrätten.

Detta betyder bl. a. att det alltjämt skall krävas ett *uppenbart* fel för att en lag eller en regeringsförordning skall få åsidosättas. Såsom fri- och rättighetsutredningen påpekade (SOU 1975:75 s. 211) innebär uppenbarhetskravet att möjligheterna till en reell lagprövning minskar, ju mindre precist den ifrågavarande grundlagsregeln eller eljest överordnade bestämmelsen är utformad. Man kan härvidlag finna exempel i 2 kap. 12 § andra stycket och 13 § första stycket regeringsformen.

Då återstår bara frågan om det i regeringsformen bör införas en bestämmelse i ämnet eller ej. Ett problem är här svårigheten att formulera en lagtext som förenar eftersträvad klarhet med önskvärd smidighet i tillämpningen. I det sistnämnda hänseendet gäller det bl. a. möjligheten att i praktiken ta vederbörlig hänsyn till om den prövade föreskriften är en lag, en förordning eller en författningsföreskrift på lägre nivå. I detta sammanhang aktualiseras högsta domstolens tekniska kritik av den grundlagstext som fri- och rättighetsutredningen föreslog.

Rättighetsskyddsutredningen anser alltså att man i sak bör behålla lagprövningsrätten sådan den nu är. Utredningen föreslår att rådande rättsläge kommer till uttryck i ett grundlagsstadgande. Detta stadgande bör tas in i en ny sista paragraf (14 §) i 11 kap. regeringsformen samt utsäga följande. Om en domstol eller annat offentligt organ finner att en föreskrift står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning får organet inte tillämpa föreskriften. Detsamma gäller om stadgad ordning befinnes ha i något väsentligt hänseende blivit åsidosatt vid föreskriftens tillkomst. Men om det är riksdagen eller regeringen som beslutat föreskriften skall tillämpning dock underlåtas bara om det föreliggande – materiella eller formella – felet är uppenbart. Såsom flerstädes understrukits avses härmed enbart att kodifiera vad som redan nu gäller.

6 Lagrådet

6.1 Bakgrunden

Sedan gammalt har i Sverige vissa lagförslag underkastats en granskning i särskild ordning innan de läggs fram för riksdagen. Granskningen fick i 1809 års regeringsform fastare former och lades på högsta domstolen. Granskningen flyttades i samband med att regeringsrätten inrättades 1909 till ett särskilt organ, lagrådet, som bestod av ledamöter av högsta domstolen och regeringsrätten. Lagrådet skulle höras över lagförslag på vissa centrala rättsområden. Den obligatoriska lagrådsgranskningen avskaffades 1971 och ersattes med en fakultativ granskning.

Lagrådsgranskningen torde utomlands ha direkt motsvarighet endast i Finland. Där finns sedan år 1960 ett laggranskningsråd för granskning av lagar och andra författningsförslag. I gällande förordning om laggranskningsrådet föreskrivs att granskningen skall avse en saklig, lagteknisk och språklig granskning av lag- och andra författningsförslag.

De grundläggande reglerna om lagrådet återfinns enligt gällande rätt i 8 kap. 18 § i 1974 års RF. För att avge yttrande till regeringen över lagförslag skall finnas ett lagråd, vari skall ingå domare i högsta domstolen och regeringsrätten. Även riksdagsutskott kan enligt RF inhämta yttrande från lagrådet. Närmare bestämmelser om lagrådet finns i särskild lag, lagen (1965:186, ändrad senast 1974:578) om lagrådet. Den antogs i anslutning till nya grundlagsbestämmelser om lagrådet i 21 § 1809 års RF, enligt vilka lagrådet skulle kunna arbeta på avdelningar. Ändringarna gjordes mot bakgrund av att lagstiftningsverksamheten hade blivit så omfattande att lagrådets arbetsbörda hade ökat kraftigt. Enligt lagen om lagrådet skulle lagrådet utgöras av en ordinarie och en extra avdelning. Efter lagändringar på våren 1968 inrättades ytterligare en extra avdelning. Enligt nu gällande regler om lagrådets organisation kan således lagrådet utgöras av högst tre avdelningar, varav en ordinarie och två extra. I varje avdelning skall tjänstgöra tre justitieråd och ett regeringsråd. Regeringen äger dock förordna annan lagfaren person att tjänstgöra i avdelning av lagrådet i stället för ett av justitieråden. Om det finnes erforderligt, äger regeringen utse ytterligare en person att delta i behandlingen av visst ärende, vars bedömande kräver särskild fackkunskap. Högsta domstolen utser de justitieråd och regeringsrätten de regeringsråd, som skall vara ledamöter av lagrådet, och bestämmer vilken avdelning de skall tillhöra.

Inriktningen av lagrådets granskningsverksamhet är inte reglerad i grundlagen eller i lagen om lagrådet.

Några bestämmelser om lagrådets arbetsformer finns inte meddelade. Ärenden handläggs på så sätt att antingen en särskild föredragande från vederbörande departement, i allmänhet den som i egenskap av sakkunnig handlagt ärendet, föredrar ärendet i dess helhet eller lagrådets ledamöter själva i förväg läser in förslaget och föredraganden biträder vid den fortsatta gemensamma granskningen av förslaget (se vidare lagrådsutredningens betänkande, bil. 1, s. 276).

Några bestämmelser om i vilken form lagrådets yttranden skall avges finns inte heller meddelade. Lagrådets yttranden redovisas sedan gammalt skriftligen i form av protokoll som trycks. Yttranden på begäran av riksdagsutskott avges likaledes skriftligen i form av protokoll och återges i riksdagstrycket. Om någon ledamot av lagrådet anmäler avvikande mening i något avseende redovisas de olika meningarna i ledamöternas namn. Detta hänger samman med att någon omröstning inte äger rum och att någon majoritetsregel inte tillämpas (jämför lagrådsutredningens betänkande, s. 277 f.).

6.2 Lagrådsgranskningen före 1971

6.2.1 Granskningsområdet

Fram till år 1971 gällde att regeringen var skyldig att inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag enligt 87 § i 1809 års RF och till annan lag som enligt särskilda bestämmelser däri skulle stiftas i den ordning som föreskrevs i 87 §. Lagstiftningen enligt 87 § omfattade allmän civil- och kriminallag, kriminallag för krigsmakten samt kyrkolag.

En viss oklarhet får anses ha rått beträffande omfattningen av detta obligatoriska granskningsområde, beroende på svårigheter att tolka innebörden av uttrycket "allmän civil- och kriminallag" i 87 §. Vid RF:s tillkomst synes man med uttrycket ha åsyftat allmänna lagen, dvs. 1734 års lag, och menat att 87 § RF skulle reglera lagstiftningen på alla för medborgarnas inbördes förhållanden centrala frågor. Utvecklingen medförde emellertid att nya ämnesområden blev föremål för av Kungl. Maj:t och riksdag gemensamt beslutad lagstiftning.

Även i de fall där Kungl. Maj:t med stöd av 89 § sista punkten RF överlämnade ekonomisk eller administrativ lag till samfällad lagstiftning skulle den i 87 § föreskrivna ordningen användas. I praxis ansågs skyldighet dock inte föreligga att inhämta lagrådets yttrande i dessa fall (se t. ex. prop. 1955:177 med förslag till lag om socialhjälp, prop. 1959:19 med förslag till sjukhuslag och prop. 1962:122 med förslag till sjukvårdslag). Förslag till lagar på detta område remitterades dock i många fall till lagrådet, så t. ex. förslag till arbetarskyddslag, prop. 1948:298, förslag till utlänningslag, prop. 1954:41, förslag till lag om nykterhetsvård, prop. 1954:159, förslag till barnavårdslag, prop. 1960:10, och förslag till förvaltningslag, prop. 1971:30. Vid remissen till lagrådet av förslaget till barnavårdslag yttrade föredragande statsrådet (prop. 1960:10 s. 396) att förslaget i stora delar inte torde vara av den beskaffenhet att det jämlikt 87 § regeringsformen behövde underställas lagrådets granskning men att dylik granskning torde vara påkallad beträffande andra stadganden. Lagrådet yttrade (s. 419, 421) att förslaget till väsentlig del rörde åtgärder som

ingrep djupt i enskildas rätt och frihet och dessutom hade stor betydelse för samhällsskyddet samt därför borde regleras genom lagstiftning enligt 87 § regeringsformen. Efter att ha anlagt vissa allmänna synpunkter på barnavårdsnämndernas och deras ledamöters kvalifikationer yttrade lagrådet att endast smärre partier av förslaget hade befunnits vara av rent kommunalrättslig innebörd eller eljest av sådan beskaffenhet att de inte förtjänade vidare uppmärksamhet från lagrådets sida.

Den lagstiftning som i övrigt skulle behandlas enligt 87 § RF gällde vissa särskilda frågor och kom efter hand att avse bland annat lagar om högsta domstolens och regeringsrättens sammansättning och tjänstgöring m. m. (17, 18 och 22 §§ RF), om lagrådet (21 §), om prästval och om kvinnas behörighet till prästerlig tjänst (28 och 30 §§), om svenskt medborgarskap (33 §), om stats tjänstemännens rättsställning (36 §) och om monopol (60 §).

Lagrådets uppgift var enligt 21 § RF att avge utlåtande över de förslag till stiftande, upphävande, ändring eller förklaring av lagar eller författningar, som regeringen för detta ändamål överlämnade till lagrådet. Lagrådets funktion har alltid varit enbart rådgivande. Regeringen kunde begära lagrådets granskning av vilket författningsförslag som helst. I vissa fall var sådan granskning, som framgått av det tidigare sagda, obligatorisk.

Utanför det obligatoriska granskningsområdet föll flera centrala och viktiga lagar. Bland dessa kan nämnas särskilt grundlag (som stiftades enligt 81 § RF), kommunallag (57 § andra stycket RF), vallag (49 § 1 mom. RF), lag om rådgivande folkomröstning (49 § 2 mom. RF), sekretesslag (2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen) samt skatteförfattningarna.

Det är svårt att närmare ange var gränserna för det obligatoriska granskningsområdet gick enligt RF:s bestämmelser och enligt den praxis som utvecklades. Författningsutredningen gör i sitt betänkande "Sveriges stats- skick Del 2." ett försök att beskriva utvecklingen i fråga om vad som föll under 87 § RF och därmed inom det obligatoriska granskningsområdet. Utredningen uttalade följande (SOU 1963:17 s. 328):

Beträffande den praxis, som för närvarande tillämpas, må anföras följande. Den gamla definitionen på *allmän civillag* äger i betydande utsträckning alltjämt giltighet, men till denna kategori räknas över huvud lagar, som innebär väsentliga ingrepp i medborgarnas frihet och egendom. Detta har medfört, att åtskilligt av vad som vid 1800-talets början klart uppfattades som ekonomisk lag numera anses vara allmän civillag. Till *allmän kriminallag* hänföres i allmänhet straffrättsliga bestämmelser, som avser brott av så allvarlig natur, att straffet är ett ej alltför kort fängelsestraff. Straffrättsliga bestämmelser av sådan art erfordrar med andra ord samfällad lagstiftning. Denna regel är emellertid icke undantagslös. Enligt passkungeörelsen, som är utfärdad i administrativ ordning, kan sålunda fängelse utdömas upp till två år.

6.2.2 Granskningens inriktning

Om lagrådsgranskningens syfte och karaktär innehöll varken regeringsformen eller 1909 års lag om lagrådet några bestämmelser.

I propositionen rörande lagrådets inrättande anförde departementschefen att högsta domstolens granskningsverksamhet var att betrakta som den säkraste borgen inte bara för lagarnas praktiska tillämplighet utan även för upprätthållandet av enhet och konsekvens i lagstiftningen, "för bevarande av

vad i den svenska rätten är egenartat och värdefullt" (prop. 1908:37, s. 40).

Vid 1926 års riksdag väcktes motioner i syfte att slå fast att lagrådets granskning skulle vara av formell och lagteknisk natur. Dessa avslogs i enlighet med konstitutionsutskottets hemställan. I utlåtandet anförde konstitutionsutskottet (KU 1926:16) att det torde vara otvivelaktigt att det vid lagrådets inrättande hade förutsatts att granskningen skulle vara inte bara av formellt juridisk natur utan även innefatta materiell rättsprövning. Detta fann utskottet framgå bland annat av bestämmelsen i 21 § RF att regeringen för visst ärende kunde förordna ytterligare en ledamot, en sakkunnig. Utskottet anförde vidare att det knappast lät sig göra att dra upp en bestämd gräns mellan formell och materiell laggranskning. En juridisk granskning måste enligt utskottet innefatta även ett bedömande av rättsinnehållet.

Vid 1949 års riksdag väcktes en motion om utvidgning av lagrådets granskningsverksamhet. I utlåtande över motionen konstaterade konstitutionsutskottet (KU 1949:8) att enighet numera rådde om att lagrådets granskning inte borde omfatta lagförslagets allmänna politiska grunder utan uteslutande ägnas deras juridiska sida. Konstitutionsutskottet anförde vidare att lagrådsgranskningens betydelse låg i att de remitterade lagförslagen fick en från juridisk synpunkt tillfredsställande utformning. Denna granskning hade enligt utskottet bidragit till att i allmänhet vidmakthålla det inre sammanhanget i lagstiftningen.

Konstitutionsutskottet uttalade sig i samma riktning år 1954 och 1962 (KU 1954:9 och 1962:8).

Författningsutredningen (SOU 1963:17 s. 358) anslöt sig uttryckligen till konstitutionsutskottets uttalande från år 1949 angående lagrådsgranskningens syfte och karaktär.

6.2.3 *Lagrådets sammansättning och arbetsformer*

Vid lagrådets inrättande år 1909 bestämdes att lagrådet skulle bestå av tre justitieråd och ett regeringsråd. Regeringen fick möjlighet att för visst ärende förordna till ytterligare ledamot av lagrådet en särskild sakkunnig, "en för insikt, erfarenhet och redlighet känd man". De grundläggande reglerna om lagrådets sammansättning togs in i 21 § RF.

Författningsutredningen (SOU 1963:17 s. 359) föreslog att sammansättningen av lagrådet inte skulle anges på annat sätt i grundlag, än att det i RF fastslogs, att i lagrådet skulle tjänstgöra ledamöter av högsta domstolen och av högsta förvaltningsdomstolen.

Frågan om lagrådets organisation togs upp i en inom justitiedepartementet 1963 upprättad promemoria, där det framhölls att arbetsläget i lagrådet hade blivit sådant att den då förestående ökningen av lagstiftningsaktiviteten skulle medföra stockning i laggranskningsarbetet. I promemorian förordades att lagrådet skulle bestå av en ordinarie och en extra avdelning med vardera två justitieråd och ett regeringsråd.

Den kraftiga ökningen av lagrådets arbetsbörda tvingade fram grundlagsändringar vid 1964 och 1965 års riksdagar. Dessa öppnade möjlighet att låta lagrådet arbeta på flera avdelningar. I proposition till 1964 års riksdag föreslogs att i 21 § RF skulle införas sådana ändringar att lagrådets arbete

skulle kunna uppdelas på två avdelningar, varav en extra. Lagrådet eller, om lagrådet var delat i avdelningar, varje avdelning skulle bestå av tre justitieråd och ett regeringsråd. Regeringen skulle emellertid ha möjlighet att i stället för ett av justitieråden förordna annan lagfaren, skicklig och oväldig person att tjänstgöra i lagrådet. Möjligheten att för visst ärende förordna en extra ledamot skulle behållas. Riksdagen beslöt i enlighet med förslaget. Vid 1965 års riksdag, då det vilande förslaget till ändring i RF antogs slutligt, antogs en ny lag om lagrådet, enligt vilken lagrådet skulle utgöras av en ordinarie avdelning och en extra avdelning. Redan på våren 1968 måste, till följd av den ökande lagstiftningsaktiviteten, ytterligare en extra lagrådsavdelning inrättas. Extra avdelning skulle träda i tjänst endast när regeringen förordnade därom. Ledamöterna i lagrådet skulle utses för en period om två år, räknat från början av högsta domstolens höstsession. I fråga om behörigheten och skyldigheten att tjänstgöra i lagrådet stadgades i lagen om lagrådet.

6.3 1971 års reform

Den obligatoriska lagrådsgranskningen avskaffades genom grundlagsändringar som beslutades 1970–71. Åtgärden att på våren 1968 inrätta ytterligare en lagrådsavdelning betraktades endast som ett provisorium i avvaktan på en mer långsiktig lösning av frågan om lagrådsgranskning. Förslag till en sådan lösning framlades i prop. 1970:24, som bland annat innehöll förslag om övergång till en fakultativ lagrådsgranskning. Till grund härför låg en inom justitiedepartementet upprättad promemoria (stencil Ju 1969:14).

I 1970 års proposition gjorde departementschefen uttalanden om *lagrådsgranskningens inriktning*. Departementschefen uttalade bland annat följande (prop. 1970:24 s. 35):

Synen på lagrådets granskningsuppgift har också successivt förändrats. Lagrådsgranskningen har kommit att uppfattas som ett remissförfarande som används för att få fram juridiskt fullgoda lagstiftningsprodukter. Det är naturligt att lagrådet undersöker sådant som att den tekniska metod som har valts för att realisera ett lagförslags syften är ändamålsenlig, att olika regler i förslaget står i överensstämmelse med varandra och att förslaget passar väl in i rättsordningen i övrigt. Det ligger också nära till hands för lagrådet att uppmärksamma svårigheter som kan uppkomma vid tillämpningen av en ny lagstiftning och göra klarläggande uttalanden om hur dessa skall bemästras. Från andra remissinstanser skiljer sig lagrådet därigenom att det inte yttrar sig över utredningsförslag utan över förslag som utarbetats i departementen och som regeringen redan i huvudsak ställt sig bakom. På det stadium då lagrådets granskning kommer in är det sålunda inte längre fråga om att få underlag för regeringens ställningstaganden i betydelsefulla och politiskt kontroversiella sakfrågor utan om att få råd beträffande lagförslagens juridiska och tekniska utformning.

Längre fram i propositionen (s. 38) uttalade departementschefen sammanfattningsvis att han "tidigare framhållit att lagrådets uppgift bör vara att yttra sig över det ändamålsenliga i den valda lagstiftningsmetodiken och de föreslagna reglernas överensstämmelse med varandra samt vid behov uttala sig i tillämpningsfrågor." "Lagrådets granskning bör begränsas till dessa uppgifter", anförde departementschefen härefter.

Inga särskilda bestämmelser om lagrådsgranskningens inriktning föreslogs

bli införda i grundlagen. Inriktningen av lagrådets granskningsverksamhet förblev oreglerad.

I enlighet med vad som föreslogs i promemorian förordades i fråga om *granskningsområdets omfattning* att 87 § RF skulle ändras på så sätt att det överlämnades åt Kungl. Maj:t att fritt bestämma om lagrådets yttrande skulle inhämtas över ett lagförslag eller inte.

Föredragande departementschefen anförde (prop. 1970:24 s. 35):

Systemet med obligatorisk granskning av lagförslag från den högsta domarmaktens sida leder sitt ursprung från tider då maktfördelningen mellan en monark med personliga maktbefogenheter och folkrepresentationen var den centrala konstitutionella frågan. RF:s bestämmelser om obligatorisk laggranskning synes i första hand ha tillkommit för att begränsa utrymmet för konungens personliga maktutövning i lagstiftningsssammanhang.

Med parlamentarismens införande har följt en överflyttning av konungens maktbefogenheter till statsrådets ledamöter. Därmed har också förutsättningarna för den obligatoriska lagrådsgranskningen väsentligt ändrats. Principiellt måste det i ett parlamentariskt system ankomma på regeringen att avgöra vilka åtgärder som bör vidtas för att förbereda och utforma förslag till riksdagen.

Departementschefen yttrade i fortsättningen att det under 1969 hade inträffat en viss nedgång i lagrådets arbetsbörda och att den tredje avdelningen på grund härav hade kunnat dras in. Lagrådet arbetade således på två avdelningar. Lagstiftningsverksamheten låg alltså, yttrade departementschefen, på en sådan nivå att det inte var osannolikt att inom någon tid ånyo en tredje avdelning kunde behöva inrättas.

Departementschefen fortsatte:

I det lagstiftningsärendet, som ledde till att den tredje lagrådsavdelningen kunde inrättas, var det en enhällig uppfattning såväl hos statsmakterna som hos lagrådet självt att en sådan utvidgning i och för sig inte var godtagbar och att den därför endast fick bli ett provisorium i avbiden på en långsiktig lösning av laggranskningsfrågan. Framför allt framhölls de menliga verkningarna för högsta domstolen och regeringsrätten av att alltför många justitieråd och regeringsråd drogs från sin egentliga uppgift, den dömande verksamheten.

Departementschefen redogjorde här efter för den inom departementet upprättade promemorian och remissbehandlingen av denna och yttrade:

Undersökningarna i promemorian utgår från att lagrådsinstitutionen tills vidare skall bestå. Vidare är det en utgångspunkt för övervägandena i promemorian att nya regler om lagrådsgranskningen skall vara så utformade, att granskningen inte får bromsa reformtakten i samhället. Slutligen slås det i promemorian fast, att lagrådsgranskningen inte skall få engagera lika många justitieråd och regeringsråd som enligt nuvarande regler behövs för tre lagrådsavdelningar.

Utifrån dessa utgångspunkter har i promemorian undersökts möjligheterna att genom organisatoriska förändringar eller genom ändrade regler beträffande lagrådets arbetsuppgifter åstadkomma den behövliga flexibiliteten i lagrådets verksamhet. Enligt promemorian är möjligheterna att nå ökad flexibilitet genom organisatoriska förändringar snävt begränsade. Lösningen måste därför sökas i en ändring av lagrådets arbetsuppgifter. Övervägandena i promemorian leder fram till att det inte är möjligt att härvid gå fram genom en ändrad avgränsning av det obligatoriska granskningsområdet. Promemorian utmynnar i förslag att granskningen skall göras fakultativ över hela fältet. Det skall enligt promemorian tillkomma regeringen att fritt bestämma vilka

förslag som skall granskas av lagrådet.

Förslaget har vid remissbehandlingen gett upphov till delade meningar bland de juridiskt sakkunniga remissinstanserna. Grundlagberedningen, som vid sitt ställningstagande har haft tillgång till övriga remissyttranden, har enhälligt godtagit promemoriaförslaget.

Från de kritiskt inställda remissinstanserna har i huvudsak anförts två invändningar, dels att det inte skulle föreligga något behov f. n. av ändrade regler beträffande lagrådsgranskningen, dels att förslaget skulle vara betänkligt från rättssäkerhetssynpunkt.

Därefter anförde departementschefen:

För min del kan jag inte biträda uppfattningen att ett ställningstagande i frågan om lagrådsgranskningen bör anstå. Det är visserligen riktigt att belastningen på lagrådet just nu är något mindre än tidigare. Som jag redan har antytt kan det emellertid inom ganska kort tid visa sig behövt att åter ta en tredje lagrådsavdelning i anspråk. Jag delar den uppfattning som kom till uttryck när möjlighet öppnades att inrätta en tredje lagrådsavdelning att omfattningen av lagrådsverksamheten har en sådan menlig inverkan på högsta domstolens och regeringsrättens arbete att utvidgningen inte är godtagbar annat än som ett provisorium. Ett fakultativt system är den enda lösning som kan garantera en önskvärd flexibilitet i lagrådets verksamhet utan att högsta domstolens och regeringsrättens uppgifter som domstol lider men. Jag vill för övrigt framhålla att redan det förhållandet att lagrådet måste arbeta på två avdelningar innebär en olägenhet såtillvida att lagstiftningsarbetet i alltför stor utsträckning inkräktar på högsta domstolens och regeringsrättens dömande verksamhet.

Den andra invändningen mot förslaget bygger på tanken att den obligatoriska lagrådsgranskningen skulle utgöra en garanti för att rättssäkerhetsintresset samt kravet på enhetlighet, konsekvens och klarhet i rättssystemet iakttas i lagstiftningen på vissa områden. Med denna uppfattning skulle det innebära ett från principiella synpunkter betänkligt steg att överlämna till regeringen att fritt bestämma i vilka fall sådan granskning skall äga rum.

Redan av vad jag anförst inledningsvis framgår att jag har en annan principiell syn på systemet med lagrådsgranskning än kritikerna. Denna syn ansluter nära till grundlagberedningens resonemang i ämnet. Enligt min mening är det inte förenligt med en fullt konsekvent parlamentarism att tillförsäkra ett organ som saknar parlamentarisk förankring en ovillkorlig rätt att yttra sig i vissa lagstiftningsärenden. Lagrådets verksamhet är otvivelaktigt ofta värdefull som ett led i arbetet på att få fram fullgoda lagstiftningsprodukter. Det bör dock ankomma på regeringen att ensam avgöra hur dess förslag lämpligen bör förberedas och utformas. Regeringen har ansvar inför riksdagen men enbart inför riksdagen. En övergång till ett fakultativt system över hela lagstiftningsfältet är därför enligt min mening ett från principiella synpunkter riktigt steg.

Jag kommer alltså till slutsatsen att man nu bör gå över till en ordning med fakultativ lagrådsgranskning. Jag tror inte att detta kommer att leda till några mycket stora skillnader i fråga om urvalet av lagförslag som remitteras till lagrådet. Med hänsyn till lagrådets sammansättning har man anledning att räkna med att det även i fortsättningen skall bedömas som värdefullt att lagrådet yttrar sig över juridiskt komplicerade lagstiftningsprodukter på civil-, straff- och processrättens områden. Även utanför dessa ämnesområden kommer det sannolikt ibland att anses angeläget att höra lagrådet, t. ex. i en del fall när ett kommittéförslag efter remissbehandling blivit grundligt omarbetat. Från de utgångspunkter för lagrådsgranskningen som jag tidigare har angett har man emellertid att räkna med att åtskilliga lagförslag över huvud taget inte behöver remitteras till lagrådet. Ofta kan det vara tillräckligt att lagrådet får yttra sig

över en lag eller ett lagkomplex bara i vissa delar. Det är vidare givet att vissa fall kan förekomma där lagrådsgranskning bör underlåtas av det skälet att granskningen skulle försena genomförandet av en angelägen reform. En fakultativ granskning gör det möjligt att väga olika intressen mot varandra.

Propositionsförslaget antogs av riksdagen. Beslutet var dock inte enhälligt. Konstitutionsutskottets majoritet anförde med anledning av propositionen (KU 1970:20 s. 3):

Den utredning som framlagts i ärendet visar enligt utskottets mening klart, att det inte föreligger möjligheter att genom organisatoriska förändringar få en behövlig flexibilitet i lagrådets verksamhet. Det framstår inte heller som möjligt att nå detta syfte genom en ändrad avgränsning av det obligatoriska granskningsområdet. I likhet med departementschefen anser därför utskottet att en övergång till ett fakultativt system över hela fältet är den enda lösning som kan garantera den önskvärda flexibiliteten i lagrådets arbete utan att högsta domstolens och regeringsrättens uppgifter som domstol lider men.

Till förmån för ett fakultativt system kan även åberopas vissa andra, tungt vägande skäl.

I skilda sammanhang, bl. a. av författningsutredningen och i remissyttranden över utredningens förslag, har framhållits att det skulle vara värdefullt med en lagrådsgranskning inom ytterligare kategorier av lagförslag än de som nu ingår i den obligatoriska sektorn. Utskottet kan ansluta sig till en sådan bedömning. Av betydelse i detta sammanhang är inte minst den omständigheten, att lagstiftningen visar en tendens att utvidgas till nya, förut oprövade områden.

I praktiken har det emellertid visat sig att det med gällande ordning inte finns något utrymme för en mera omfattande granskning inom det nuvarande fakultativa området. Detta måste betecknas som en stor brist, inte minst med tanke på att en lagrådsgranskning av ett lagförslag inom detta område i åtskilliga fall allmänt sett torde framstå som en angelägnare uppgift än granskningen av vissa förslag inom den nuvarande obligatoriska sektorn. Vid en övergång till ett fakultativt system blir det möjligt att väga hithörande intressen mot varandra och att därvid göra den prioritering som vid en helhetsbedömning framstår som riktigast. Detta möjliggör otvivelaktigt ett bättre utnyttjande av lagrådsgranskningens fördelar.

Tio reservanter i utskottet (c, fp, m) avstyrkte förslaget. De ansåg (KU 1970:20 s. 6) att utskottet borde ha yttrat bl. a. följande:

Förslaget att nu slopa den obligatoriska lagrådsgranskningen har kraftigt kritiserats under remissbehandlingen, bl. a. i yttranden av högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter. En återkommande synpunkt har därvid varit att bestämmelserna om den obligatoriska lagrådsgranskningen utgör en garanti för att rättssäkerhetsintresset samt kravet på enhetlighet, konsekvens och klarhet i rättssystemet iakttas vid lagstiftning på de i allmänhet centrala samhällsområden som dessa bestämmelser rör. Utskottet ansluter sig till denna uppfattning. En ändring i den gällande ordningen bör därför enligt utskottets mening i vart fall inte ske utan tungt vägande skäl.

Som motiv för en övergång till ett helt fakultativt system för lagrådsgranskningen anförts i propositionen i huvudsak två olika skäl, ett principiellt och ett praktiskt. Det första bygger på att det i ett parlamentariskt system i princip bör ankomma på regeringen att avgöra vilka åtgärder som bör vidtas för att förbereda och utforma förslag till riksdagen. Departementschefen anser det inte vara förenligt med detta synsätt att ett organ som saknar parlamentarisk förankring tillförsäkras en ovillkorlig rätt att yttra sig i vissa lagstiftningsärenden. Det andra huvudskälet till stöd för reformen tar sikte på lagrådets arbetsbörda. Under hänvisning till erfarenheterna de senaste åren gör sålunda departementschefen gällande, att lagstiftningsverksamheten inom någon tid kan

komma att ligga på sådan nivå att lagrådet för att behörigen fullgöra sina uppgifter inom det nuvarande systemet måste arbeta på tre avdelningar. Detta skulle enligt statsmakternas uttalanden 1968 i alltför stor utsträckning inkräkta på högsta domstolens och regeringsrättens dömande verksamhet.

Vad gäller frågan om den nuvarande regleringen av lagrådets yttranderätt strider mot en konsekvent parlamentarism och därför bör ändras finner utskottet särskilt följande omständigheter böra beaktas. Lagrådets yttranderätt inskränker inte på något sätt regeringens rätt att självständigt bestämma om innehållet i de lagförslag regeringen framlägger för riksdagen. Det ankommer sålunda helt på regeringen att avgöra om den vill beakta påpekanden av lagrådet. Vidare gäller enligt nuvarande stadgad praxis att lagrådets granskning endast omfattar lagförslagens juridiska sida. Prövningen av förslagets allmänna politiska grunder utförs sålunda uteslutande av regering och riksdag. Mot denna bakgrund kan utskottet inte ansluta sig till departementschefens uppfattning att det ur principiell synpunkt inte är godtagbart att lagrådets hörande i vissa fall är obligatoriskt.

I ärendet har inte förebragts någon utredning som ger stöd för antagande att lagrådets arbetsbelastning kommer att öka under de närmaste åren i sådan utsträckning att det till undvikande av olägliga förseningar i lagstiftningsarbetet skall bli erforderligt att åter inrätta en tredje lagrådsavdelning. Det redovisade materialet tyder snarare på motsatsen. Inte heller arbetstekniska synpunkter utgör därför enligt utskottets mening något vägande skäl för att nu genomföra en ändrad ordning med avseende på lagrådsgranskningen.

Mot bakgrund av det anförda ansåg reservanterna att övervägande skäl talade för att rådande ordning för lagrådsgranskningen förblev oförändrad i avbidan på resultatet av grundlagberedningens slutliga överväganden i frågan.

6.4 1974 års regeringsform

I det förslag till ny regeringsform, som grundlagberedningen (GLB) lade fram 1972, höll beredningen fast vid 1970 och 1971 års beslut att lagrådsgranskningen inte skulle vara obligatorisk. Två ledamöter reserverade sig dock för en återgång till den tidigare obligatoriska ordningen. Som en nyhet föreslog beredningen emellertid rätt för riksdagsutskott att inhämta yttrande från lagrådet. Beslut härom skulle kunna fattas endast av utskottets majoritet, inte – såsom beredningen föreslog i fråga om remisser till andra statliga myndigheter – av en minoritet bestående av en tredjedel av ledamöterna.

Som skäl för att den ordning som beslöts åren 1970–71 borde bestå anförde GLB (SOU 1972:15 s. 165):

Beredningen – – har inte funnit det praktiskt möjligt att på nytt föreslå en obligatorisk granskning. Åtskilliga viktiga grupper av lagar, såsom grundlagar, skatteförfattningar och kommunallagar, föll utanför den obligatoriska granskningen. Inom det område där granskning var obligatorisk måste däremot även okomplicerade förslag och sådana förslag där lagrådets yttrande eljest inte var sakligt behövligt remitteras till lagrådet, något som kunde få till följd att lagrådets arbetskraft utnyttjades mindre väl och som dessutom kunde leda till tidsförlust. Lagrådet bör enligt beredningens mening om möjligt inte arbeta på mer än två avdelningar. Det är knappast möjligt att finna ändamålsenliga regler att avgränsa de förslag där en lagrådsgranskning är påkallad. Då det är angeläget att lagrådet får yttra sig just i de fall då dess yttrande är mest behövligt,

finns det knappast någon annan möjlighet än att frågan om remiss till lagrådet får prövas i varje särskilt lagärende.

I motiven till förslaget att utskott skulle kunna inhämta yttrande av lagrådet nämnde GLB att det förekom att utskott informellt anhöll om lagrådets bistånd med granskning av lagförslag samt att, särskilt med tanke på att riksdagen enligt förslaget skulle bli ensam lagstiftare, det lämpligen borde bli möjligt för utskott att inte bara under hand utan också genom formligt beslut begära yttrande av lagrådet.

I propositionen med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning (RO) (prop. 1973:90) bibehölls den år 1971 införda ordningen med fakultativ lagrådsgranskning, och reglerna om lagrådet föreslogs bli införda i 8 kap. 18 § RF. Enligt 4 kap. 10 § i förslaget till RO skulle statlig myndighet i princip lämna upplysningar och avge yttrande när utskott begär det. Redan en tredjedel av utskottets ledamöter skulle kunna få till stånd en sådan begäran. Utskottsmajoriteten skulle emellertid kunna förhindra att yttrande inhämtades om den fann att därmed förenat dröjsmål med ärendets behandling skulle leda till avsevärt men. Regeln om remiss till statlig myndighet innehöll inte något undantag i fråga om lagrådet.

Förslagen i propositionen beträffande lagrådet tillstyrktes av konstitutionsutskottet (KU 1973:26 s. 55 f.).

Sex borgerliga ledamöter reserverade sig och föreslog att någon form av obligatorisk lagrådsgranskning återinfördes.

De anförde (KU 1973:26 s. 125):

Enligt vår mening utgör granskningen i lagrådet ett vidgat skydd för rättssäkerhetsintresset och för enhetlighet, konsekvens och klarhet i rättssystemet. Genom att lagrådsgranskningen enligt stadgad praxis är begränsad till lagförslagens juridiska sida medan deras allmänna politiska grunder är en sak uteslutande för regering och riksdag kan några principiella invändningar utifrån parlamentarisk synpunkt inte riktas mot ett system med obligatorisk lagrådsgranskning.

Reservanterna föreslog att obligatorisk lagrådsgranskning i princip skulle föreskrivas för det centrala lagområdet sådant detta bestämts i 8 kap. 2 och 3 §§ RF, det vill säga föreskrifter om enskildas personliga ställning och om deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes samt om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Undantag föreslogs dock för lagförslag av mindre ingripande art, i första hand lagändringsförslag av mindre vikt men även förslag till ny lagstiftning, som var sådant att lagrådets yttrande framstod som obehövligt. Av praktiska skäl fann reservanterna det vidare nödvändigt att lämna skattelagarna utanför det obligatoriska området.

Riksdagen biföll utskottsförslaget.

I propositionen till 1974 års RF hade departementschefen framhållit att lagrådet liksom hittills huvudsakligen borde bestå av domare från de två högsta instanserna men att det saknades anledning att grundlagsfästa de närmare reglerna om lagrådets sammansättning. I enlighet härmed föreskrivs i 8 kap. 18 § RF att i lagrådet ingår domare i högsta domstolen och regeringsrätten och att närmare bestämmelser om lagrådet meddelas i lag.

Enligt förslag i prop. 1974:35 (s. 54) skulle de bestämmelser om lagrådets sammansättning, som fanns i 21 § 1809 års RF, tas in i lagen om lagrådet.

Regeln i 21 § 1809 års RF behölls alltså i sak oförändrad och fördes över till lagrådslagen. Denna regel är den nu gällande.

Den fakultativa lagrådsgranskningen behölls således, vilket också betyder att regler rörande omfattningen av lagrådets granskningsområde inte finns. Ej heller finns någonting stadgat i lag om inriktningen av lagrådsgranskningen.

6.5 Senare förslag samt konstitutionsutskottets granskning

6.5.1 *Ändringsförslag efter 1974*

Inom 1973 års fri- och rättighetsutredning väcktes förslag om en föreskrift i RF enligt vilken lagrådet alltid skulle höras över förslag till lag som begränsar i RF upptagen fri- och rättighet. Lagrådet skulle därvid särskilt yttra sig över förslagens grundlagsenlighet. Enligt fri- och rättighetsutredningens mening vore det dock lämpligt att vidga en bedömning av väckta förslag om lagrådsgranskningen till en förutsättningslös utredning om lagrådsinstitutet, gjord mot bakgrund av erfarenheterna av den fakultativa lagrådsgranskningen. Givetvis skulle, enligt utredningen, då också frågan om lagrådsgranskning av lagförslag som rör de medborgerliga fri- och rättigheterna komma in i utredningsbilden. I avvaktan på resultatet av den förordade utredningen om lagrådsinstitutet ansåg utredningen att man då inte borde ta ställning till frågan huruvida föreskrift borde införas i RF om lagrådsgranskning av förslag som gäller rättighetsbegränsningar (SOU 1975:75 s. 109 f.).

De tre borgerliga ledamöterna (c, fp och m) i utredningen yrkade i reservationer att förslag till lag som inskränker någon av fri- och rättigheterna obligatoriskt skulle granskas av lagrådet.

I prop. 1975/76:209 angående förstärkning och utvidgning av grundlagsskyddet för de medborgerliga fri- och rättigheterna behandlades frågan om lagrådets granskning av rättighetsbegränsande lagförslag. Departementschefen anförde (prop. 1975/76:209 s. 95 f.):

För egen del anser jag att det ofta kan vara lämpligt att rättighetsbegränsande lagstiftning granskas av lagrådet. En sådan granskning är bl. a. ägnad att ytterligare minska farhågorna för att riksdagens lagbeslut skall komma att underkännas i rättstillämpningen. En ordning med obligatorisk lagrådsgranskning av all rättighetsbegränsande lagstiftning är emellertid förbunden med betydande nackdelar. Ett sådant system skulle bl. a. få till följd att alla författningar innehållande straffbestämmelser med frihetsstraff i skalan måste remitteras till lagrådet. Det är här i mycket stor utsträckning fråga om författningar som i övrigt saknar varje samband med fri- och rättigheterna – t. ex. författningar om näringsverksamhet, miljöskydd, hälsovård etc. – och som inte heller i övrigt är av sådan art att det skulle fylla någon rimlig funktion att låta dem granskas av lagrådet. Resultatet skulle i stället bli ett avsevärt mindre utrymme för granskning t. ex. av komplicerad civilrättslig lagstiftning. En ordning med obligatorisk lagrådsgranskning av all rättighetsbegränsande lagstiftning kan vidare, som framhålls av högsta domstolen, ge upphov till meningsskiljaktigheter huruvida grundlagen i ett visst fall kräver lagrådsremiss eller inte. Man möter också problemet hur man i lagprövningshänseende skall bedöma lagar som borde ha remitterats till lagrådet men där remiss, kanske till följd av ett rent förbiseende, inte har ägt rum. En särskild komplikation, som har påpekats av kammarrätten i Göteborg, är att lagrådet knappast kan begränsa sina uttalanden om grundlagsstridighet till att avse uppenbara fall utan att det måste reagera också när den vanliga lagen endast framstår som tveksam

i förhållande till grundlagens bud. I själva verket kommer lagrådet, om all rättighetsbegränsande lagstiftning remitteras dit, att få en ställning som i hög grad liknar en författningsdomstols. Detta innebär i sin tur att lagrådet och därmed också de organ varifrån det rekryteras – högsta domstolen och regeringsrätten – oundvikligen kommer att dras in i det politiska kraftfältet på ett sätt som är helt främmande för svensk rättstradition.

Jag anser av dessa skäl att det nu varken är lämpligt eller möjligt att föreslå att rättighetsbegränsande lagar obligatoriskt skall granskas av lagrådet. Jag har däremot inte något att invända mot förslaget att lagrådets ställning blir föremål för en förutsättningslös utredning som inte begränsas till att avse endast frågan om granskning av rättighetsbegränsande lagstiftning utan som gäller lagrådets uppgifter inom hela lagstiftningsområdet. Ett sådant utredningsuppdrag bör anförtros åt en parlamentariskt sammansatt kommitté och förenas med uppgifterna att utreda frågorna om särskilda uppskavsregler i fråga om rättighetsbegränsande lagstiftning och om grundlagsreglering av lagprövningsrätten.

Det bör understrykas att mitt ställningstagande i den nu behandlade frågan givetvis inte skall tolkas så att jag motsätter mig att rättighetsbegränsande lagstiftning granskas av lagrådet. Jag delar i denna fråga den uppfattning som har uttryckts av bl. a. högsta domstolen att sådan granskning i praktiken bör ske i betydande utsträckning.

Propositionen behandlades av konstitutionsutskottet (KU 1975/76:56), som också hade att yttra sig över ett antal borgerliga motioner angående lagrådsgranskning, alla i syfte att förstärka och utvidga denna (motionerna 1975:94, 994 och 999 samt motionerna 1975/76:2551, 2553 och 2554).

I motionen 1975:94 (c och fp) hemställdes om ändring av 8 kap. 18 § regeringsformen av innebörd dels att lagrådets yttrande skulle inhämtas rörande lagförslag i ämne som avses i 2 och 3 §§ samma kapitel med undantag för skattelagstiftning och lagförslag av ringa vikt, dels att ledamöter i lagrådet skulle utses enbart av högsta domstolen och regeringsrätten.

Motionen 1975:999 (m) hade samma hemställan som den föregående samt innefattade därjämte yrkande om skyndsam utredning och regeringsförslag om inrättande av ett skattelagråd.

I motionen 1975:994 (m) hemställdes som alternativ till yrkandena i de båda föregående motionerna och under förutsättning att dessa yrkanden inte vann bifall i riksdagen, att riksdagen beslutade att till 8 kap. 18 § RF fogades meningen "Om en lag skulle komma att verka retroaktivt i något avseende skall förslaget därom sändas till lagrådet för granskning".

I motionen 1975/76:2551 (fp) föreslogs att lag som begränsar de fri- och rättigheter som behandlades i propositionens förslag till 2 kap. 1 § 1–5 och i 6 och 8 §§ och 11 § andra stycket RF skulle granskas av lagrådet, som skulle yttra sig om lagens förenlighet med RF. Fann lagrådet att ett lagförslag innebär begränsning av yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten, föreningsfriheten eller skyddet för förtrolig meddelelse, skulle en särskild föreslagen beslutsordning tillämpas.

Motionen 1975/76:2553 (m) innehöll samma yrkande som motionen 2551 i förevarande fråga, dock att lagrådets granskning och formerna för beslut om rättighetsinskränkningar föreslogs gälla även vissa moment i föräldrarätten, som enligt motionen skulle upptagas i regeringsformen.

I motionen 1975/76:2554 (c) föreslogs att lagrådets yttrande alltid skulle inhämtas i fråga om lagförslag av rättighetsbegränsande innebörd. Yttrandet skulle därvid kunna begränsas till frågan om lagförslaget var grundlagsenligt.

Utskottet, som avstyrkte motionsyrkandena, framhöll att det var förenat med svårigheter av olika slag att införa en ordning med obligatorisk lagrådsgranskning av alla rättighetsbegränsande lagförslag eller inom generellt angivna stora lagstiftningsområden över huvud taget (KU 1975/76:56 s. 15). Utskottet förordade i stället en förutsättningslös utredning om lagrådets ställning och uppgifter. Som ett led i utredningsarbetet borde enligt utskottet kunna prövas de förslag i denna del som framkommit i motionerna. Flera ledamöter (c, fp och m) i utskottet reserverade sig häremot och föreslog i tre olika reservationer att förslag till lag som begränsade i propositionen behandlade fri- och rättigheter alltid skulle granskas av lagrådet, som särskilt skulle yttra sig om förslagets förenlighet med RF (s. 66 ff.). Vidare föreslogs att lagrådet obligatoriskt skulle yttra sig över lagförslag i ämne som anges i 8 kap. 2 och 3 §§ RF, med undantag för lagförslag med föreskrifter om skatt och lagförslag av ringa vikt (s. 83 f. och 124). Två ledamöter (m) ansåg vidare att ett särskilt skattelagråd borde inrättas (s. 85).

Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets förslag.

6.5.2 Konstitutionsutskottets granskningsbetänkanden

Konstitutionsutskottet (KU) har ägnat särskild uppmärksamhet åt omfattningen och inriktningen av lagrådsremisserna för tiden efter 17.2.1971 (dagen för grundlagsändringen) till och med år 1976. Inom utskottets kansli har utarbetats promemorior, intagna som bilagor till KU:s granskningsbetänkanden (KU 1972:26, 1973:20, 1974:22, 1975:12, 1975/76:50 och 1976/77:44), utvisande dels vilka lagförslag som remitterats till lagrådet, dels vilka som inte remitterats till lagrådet men som enligt de tidigare gällande reglerna torde ha hört till det obligatoriska granskningsområdet.

Under den obligatoriska lagrådsgranskningens sista två år, 1969 och 1970, uppgick antalet lagrådsremisser till omkring 50 respektive drygt 60. Enligt konstitutionsutskottets undersökningar remitterades under tiden 17.2–31.12.1971 21 lagförslag till lagrådet samtidigt som 12 lagförslag som enligt förut gällande regler torde ha hört till det obligatoriska granskningsområdet, lämnades till riksdagen utan att ha remitterats till lagrådet (KU 1972:26 s. 29 f.).

År 1972 lade regeringen fram 15 propositioner med lagförslag som hade granskats av lagrådet (av dessa omfattas fyra också av den nyss angivna siffran för lagrådsremisser under år 1971) och 18 propositioner med förslag inom det tidigare obligatoriska området som inte hade granskats av lagrådet (KU 1973:20 s. 10 och 151 ff.).

Motsvarande siffror för år 1973 var 13 respektive 26 (KU 1974:22 s. 28 och 235 ff.), för år 1974 10 respektive 32 (KU 1975:12 s. 21 och 151 ff.) och för år 1975 20 respektive 21 (KU 1975/76:50 s. 20 och 217 ff.). Av de under år 1976 till riksdagen avgivna lagförslagen hade åtta granskats av lagrådet. Under 1976 hade vidare riksdagsutskott i tre fall begärt lagrådets yttrande över propositioner (KU 1976/77:44 s. 17 och B 66). Utskottet redovisar för år 1976 inte vilka propositioner med förslag inom det tidigare obligatoriska området som inte har blivit föremål för lagrådsgranskning.

Konstitutionsutskottet uttalade beträffande år 1971 att erfarenheterna av slopandet av den obligatoriska lagrådsgranskningen ännu inte var tillräckliga

fören säker bedömning av Kungl. Maj:ts praxis på detta område (KU 1972:26 s. 7).

Då utskottet inte ville föregripa riksdagsbehandlingen av förslaget till ny författning (prop. 1973:90) föranledde granskningen av lagrådsremisserna under år 1972 inte något utskottets uttalande i förevarande sammanhang (KU 1973:20 s. 11).

I *särskilt yttrande* till utskottets betänkande avseende år 1972 anförde sju borgerliga ledamöter av utskottet bland annat (KU 1973:20 s. 23):

Den redovisning som utskottet lämnar av lagrådsremisserna under 1972 visar enligt vår uppfattning betydelsen av lagrådsgranskning. Lagrådets synpunkter har sålunda föranlett ändringar i 14 av 15 remitterade lagförslag. Antalet lagrådsremisser har dock sjunkit väsentligt från 1971 till 1972.

I övrigt hänvisade de sju ledamöterna till den förestående riksdagsbehandlingen av förslaget till ny författning.

Beträffande år 1973 fann utskottet, enär utskottet inte ville föregripa behandlingen av två motioner (1974:99 och 1974:593), båda med syfte att utvidga lagrådsgranskningen, inte skäl låta granskningen av lagrådsremisserna föranleda något utskottets uttalande (KU 1974:22 s. 29).

I *särskilt yttrande* till utskottets betänkande avseende år 1973 anförde sju borgerliga utskottsledamöter bland annat (KU 1974:22 s. 58):

Den redovisning som utskottet lämnar angående lagrådsremisserna visar en kontinuerlig nedgång av det antal lagförslag som årligen blir föremål för lagrådets granskning. Detta måste anses betänkligt med hänsyn till det skydd för rättssäkerhetsintresset, enhetligheten, konsekvensen och klarheten i rättssystemet som lagrådsgranskningen enligt vår mening utgör.

I övrigt hänvisade ledamöterna till den borgerliga reservationen till utskottets betänkande rörande författningsreformen (KU 1973:26 s. 55 och 125) samt till utskottets förestående behandling av ovannämnda motioner rörande lagrådsgranskningen.

I fråga om år 1974 fann utskottet, med hänvisning till tre tidigare (s. 122) nämnda motioner (1975:94, 1975:994 och 1975:999), alla med syfte att utvidga lagrådsgranskningen utöver gällande författning, ej skäl att föregripa motionsbehandlingen genom något särskilt uttalande rörande granskningen av de till riksdagen avgivna lagpropositionerna (KU 1975:12 s. 21 f.).

I *särskilt yttrande* till utskottets betänkande anförde sju borgerliga utskottsledamöter bland annat (KU 1975:12 s. 39):

Utskottets redovisning av lagrådsgranskningens omfattning visar en ytterligare nedgång under 1974 i förhållande till tidigare år. Som vi vid olika tillfällen framhållit anser vi lagrådsgranskningen utgöra ett skydd för rättssäkerheten och en garanti för enhetligheten, konsekvensen och klarheten i rättssystemet. Mot denna bakgrund är den kontinuerliga minskningen av antalet lagrådsremisser betänklig. Den verkställda granskningen visar också, att man inom regeringen varken följer några enhetliga principer eller företar någon samlad bedömning rörande vilka lagförslag som skall remitteras till lagrådet.

Granskningen av de under år 1975 till riksdagen avgivna lagpropositionerna föranledde inte något särskilt uttalande från utskottets sida. Utskottet hänvisade till den förestående propositionen 1975/76:209 rörande fri- och

rättigheter i grundlag jämte de ovannämnda motionerna (KU 1975/76:50 s. 19 f.).

I *särskilt yttrande* till granskningsbetänkandet anförde sju borgerliga utskottsledamöter bland annat (KU 1975/76:50 s. 65):

Som vi vid olika tillfällen framhållit tillmäter vi lagrådet en utomordentlig vikt som ett juridiskt granskningsorgan i lagstiftningsprocessen. --- De undersökningar av lagrådsremissernas omfattning som utskottet företagit alltsedan 1972 visar att de 1971 ändrade reglerna för lagrådsgranskningen inte lett till att lagrådet kommit att utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt.

Beträffande år 1976 fann utskottet – med hänvisning till då pågående utredningsarbete (lagrådsutredningen samt rättighetsskyddsutredningen) – inte anledning göra något särskilt uttalande om utnyttjandet av lagrådsinstitutet under året (KU 1976/77:44 s. 17).

6.6 Lagrådsutredningens förslag

Enligt direktiven för lagrådsutredningen skulle lagrådsutredningen överväga dels lagrådets sammansättning och arbetsformer, dels olika alternativ i fråga om inriktningen av granskningsverksamheten samt avgränsningen av ett obligatoriskt granskningsområde.

Lagrådsutredningens direktiv framgår av vad chefen för justitiedepartementet, statsrådet Romanus, anförde vid regeringssammanträdet den 20 januari 1977 (Dir 1977:2). I direktiven redogjorde departementschefen bland annat för nu gällande och tidigare bestämmelser på området. Vad departementschefen i övrigt uttalade har införts i lagrådsutredningens betänkande, s. 245.

Lagrådsutredningen har uttalat att det inte ankommer på utredningen att ta ställning till frågan om lämpligheten i och för sig av att återinföra obligatorisk granskning. Mot bakgrund av vissa överväganden rörande obligatorisk lagrådsgranskning på olika lagstiftningsområden har lagrådsutredningen utarbetat tre alternativ som innebär att endast en del av alla lagförslag skall obligatoriskt granskas av lagrådet. Alla de olika alternativen innehåller tre generella undantag från kravet på lagrådsgranskning, nämligen för lagförslag som inte är av mera ingripande betydelse för enskilda, för lagförslag som är brådskande samt för lagförslag av sådan art att det med hänsyn till granskningens ändamål är uppenbart obehövligt att höra lagrådet. I sistnämnda hänseende åsyftas t. ex. föreskrifter som har sin betydelse i fråga om de allmänna politiska grunderna och som inte innefattar lagtekniska svårigheter.

Beträffande den närmare utformningen av alternativen hänvisas till *bilaga I* (s. 240 f. och 306 ff.).

I fråga om avgränsningen av området för en obligatorisk lagrådsgranskning har lagrådsutredningen ansett lämpligt att anknyta till regeringsformens och tryckfrihetsförordningens bestämmelser om krav på lagform på vissa ämnesområden. Lagrådsutredningen har ansett att en obligatorisk lagrådsgranskning bör avse endast lagförslag, enär den normgivning som sker i lagform är av sådan omfattning att det inte skulle vara möjligt att utöver denna ta upp

även regeringsförfordningar. Hur ett obligatoriskt granskningsområde än avgränsas får man, menar utredningen, räkna med att det finns lagförslag som i det särskilda fallet lämpligen bör granskas av lagrådet, trots att de faller utanför ett sådant område. Lagrådsutredningen har därför ansett att det bör vara möjligt att inhämta yttrande från lagrådet även i fråga om sådana lagförslag.

När det gäller metoden att avgränsa ett obligatoriskt granskningsområde har lagrådsutredningen påpekat att det inte är en framkomlig väg att räkna upp de lagar som bör omfattas av den obligatoriska granskningen. Om de olika lösningar som härvid kan tänkas anför lagrådsutredningen (s. 284 f.):

En sådan är att granskningsområdet bestäms genom en allmänt hållen regel, som förenas med möjlighet att under vissa, likaså allmänt hållna förutsättningar avstå från att inhämta lagrådets yttrande. En sådan regel skulle t. ex. kunna innehålla att yttrande från lagrådet skall inhämtas över principiellt eller praktiskt viktiga lagförslag, om inte särskilda skäl häremot föreligger. Någon klar gräns mellan vad som måste resp. inte behövde granskas skulle emellertid då inte finnas. Detta skulle knappast innebära en obligatorisk granskning i den mening som förutsättes i utredningens direktiv. Ett alternativ som i huvudsak bygger på en allmänt hållen bestämmelse synes också alltför lösligt, även om bestämmelsen kombinerades med en uppräknings av några typer av lagstiftning som den under alla förhållanden skulle omfatta (jfr lagtekniken i 8 kap. 2 och 3 §§ RF). En ytterligare möjlighet att bestämma granskningsområdet skulle vara att ange de lagstiftningsområden, som bör omfattas, genom att anknyta till sådana begrepp som civillag, strafflag, skattelag etc. Dessa begrepp har emellertid inte någon fixerad innebörd och metoden skulle med all sannolikhet vålla åtskilliga problem i praktiken.

Lagrådsutredningen har funnit det ofrånkomligt att välja en annan lösning, varigenom gränsen för vad som ingår i det obligatoriska granskningsområdet bestäms mera konkret.

I det förslag (alternativ I), som lagrådsutredningen för sin del förordar, har en begränsning skett till sådan lagstiftning som till sin typ har ansetts mera väsentlig från granskningssynpunkt. Det föreslås omfatta bl. a. grundlagsbestämmelser om tryckfriheten, föreskrifter vilka begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna som behandlas i 2 kap. regeringsformen och civilrättslig lagstiftning. Av offentligrättslig lagstiftning föreslås ingå föreskrifter som gäller brott eller rättsverkan av brott, utredning om brott, tvångsmedel eller utlämning eller annan åtgärd med anledning av brott eller misstanke om brott, tvångsmedel av annan anledning, rekvisition eller annat sådant förfogande, inskränkningar i rätten att förvärva eller inneha fast egendom eller tomträtt, fastighetsbildning, konsumentskydd, natur- och miljövård, utsökning och konkurs samt föreskrifter som gäller skatt på inkomst, förmögenhet, arv eller gåva. Av annan lagstiftning som föreslås ingå i det obligatoriska granskningsområdet kan särskilt nämnas föreskrifter om domstolar och rättegång samt sekretesslagstiftning.

Alternativ II är en utbyggnad av alternativ I. Skillnaden mellan dessa båda alternativ och alternativ III hänför sig till beskrivningen av vilka föreskrifter inom området för 8 kap. 3 § RF som skulle höra till det obligatoriska granskningsområdet. I stället för en uppräknings av ämnesområden skulle som rekvisit för granskningsobligatorium kunna anges i 3 § t. ex. "före-

skrifter som avses i 3 §, om föreskrifterna måste anses vara principiellt viktiga”.

Från kravet på en obligatorisk lagrådsgranskning har lagrådsutredningen i samtliga alternativ föreslagit dels det undantaget att straffbestämmelser i specialstraffrätten inte skall behöva granskas av lagrådet om inte strängare straff än fängelse i ett år stadgas, dels, som nämnts tidigare, generella undantag för föreskrifter som inte är av mera ingripande betydelse för enskilda och inte heller är av invecklad beskaffenhet, för särskilt brådskande lagstiftning samt för föreskrifter av sådant slag att det med hänsyn till lagrådsgranskningens ändamål är uppenbart obehövt att höra lagrådet.

Experten hos lagrådsutredningen, departementsrådet Gunnar Björne, förordade i ett särskilt yttrande att skattelagarna skulle falla utanför det obligatoriska granskningsområdet med undantag av föreskrifter om arvs- och gåvoskatt samt föreskrifter om grunderna för taxerings- och uppbördsförfarandet vid den direkta beskattningen och därmed sammanhängande processuell lagstiftning. Björne yttrade bl. a. att skattelagstiftningen ofta rör frågor som är politiskt kontroversiella, att bedömningen, hur lagstiftningen bör utformas, är starkt beroende av politiska värderingar samt att denna lagstiftning därför vore mindre väl lämpad för obligatorisk lagrådsgranskning. Erfarenheten visade vidare enligt Björne att skattelagstiftningen av de politiskt ansvariga vanligtvis ansågs vara av mycket brådskande natur. Björne erinrade om den av majoriteten föreslagna regeln att lagrådets hörande kunde underlåtas, om därav följande dröjsmål skulle leda till avsevärt men, och fann det sannolikt att denna regel skulle få åberopas ofta i fråga om skattelagstiftningen och snarare få karaktären av huvudregel än av undantag.

Lagrådsutredningen har också aktualiserat frågan om lagprövningsrätten. Här om yttrar utredningen (s. 284):

Även om bestämmelserna om vad som obligatoriskt skall granskas av lagrådet utformas så klart och entydigt som möjligt, måste fråga ibland kunna uppkomma om inte en av riksdagen antagen lag, som inte har granskats av lagrådet, rätteligen borde ha underkastats sådan granskning. Detta leder i sin tur till frågan om underlåtenhet att höra lagrådet när det skulle ha skett inverkar på lagens giltighet. — — Lagprövningsrätten, som hitintills har förblivit oreglerad, är f. n. föremål för prövning av rättighetsskyddsutredningen. Anledning saknas därför att i nu förevarande sammanhang ta ståndpunkt till nämnda fråga. Utredningen vill emellertid framhålla följande synpunkter. Lagrådet har inte någon beslutande funktion utan har endast att avge begärt yttrande, vilket inte är bindande för regeringen och riksdagen. Det kan därför måhända sägas vara mindre följdriktigt, om underlåtenheten att höra lagrådet skulle föranleda en lags ogiltighet. Å andra sidan kan inte bortses från att lagrådets hörande ofta föranleder ändringar av remitterade förslag. Vidare skulle en ordning, som innebär att underlåtenhet att inhämta lagrådets yttrande närså hade bort ske inte inverkar på en lags giltighet, kunna tänkas föranleda att minskad uppmärksamhet ägnas frågan om lagrådsremiss behövs. Om ogiltighet skall kunna ifrågakomma, bör det inte vara i andra fall än då det är uppenbart att lagrådets yttrande borde ha inhämtats. I praktiken torde man knappast ha anledning räkna med att lagrådsremiss skall underlåtas när det av bestämmelserna klart framgår att lagrådets hörande skall vara obligatoriskt.

Lagrådsutredningen utgår från att laggranskningen även i fortsättningen skall ankomma på en särskild institution, benämnd lagrådet.

Oavsett hur ett obligatoriskt granskningsområde närmare bestäms måste man, enligt utredningen (s. 262), räkna med att flera lagförslag skall kunna granskas samtidigt. Utredningen förordar därvid att lagrådet behålls som en enhetlig institution som vid behov kan arbeta på avdelningar. Man får då en avsevärt smidigare organisation och därmed bättre möjlighet att utnyttja lagrådets arbetskapacitet.

Beträffande lagrådets sammansättning framhåller lagrådsutredningen att lagrådets karaktär av i princip en representation av högsta domstolen och regeringsrätten bör bibehållas. Som skäl för att laggranskningen skall utföras av ledamöter i högsta domstolen och regeringsrätten har, framhåller utredningen (s. 265), brukat anföras främst värdet av att den erfarenhet av den dömande verksamheten i högsta instans som dessa domare har förvärvat tillförs lagstiftningsarbetet, liksom den betydelse för rättstillämpningen som deltagandet i granskningen av lagförslag anses ha. Angivet skäl för att laggranskningen bör ankomma på domare i högsta domstolen och regeringsrätten är enligt lagrådsutredningens mening fortfarande i huvudsak bärande. Utredningen pekar även på andra omständigheter, som kan åberopas, till exempel att verksamhet i någon av de båda högsta instanserna är ägnad att ge stor förtrogenhet med rättssystemet och överblick över detta, att dessa instansers ledamöter i allmänhet har betydande erfarenhet av lagstiftningsarbete samt att det förhållandet att laggranskningen åvilar ledamöter i dessa båda instanser dessutom ansetts utgöra en garanti för det granskande organets självständighet gentemot regeringen och riksdagen.

Enligt lagrådsutredningens direktiv skall lagrådsgranskningen i princip inte få ta i anspråk fler domare från högsta domstolen och regeringsrätten än som motsvarar två lagrådsavdelningar i nuvarande sammansättning, eller högst åtta domare med fri fördelning mellan antalet justitieråd och regeringsråd.

För att lagrådets granskningskapacitet skall kunna ökas har lagrådsutredningen föreslagit att antalet ledamöter på lagrådsavdelning minskas. Frågan om lagrådsavdelnings sammansättning har, framhåller utredningen, också samband med antalet avdelningar som krävs för att lagrådet skall kunna bemästra den arbetsbörda som kan väntas. Med de alternativ i fråga om det obligatoriska granskningsområdet som utredningen lägger fram måste möjlighet finnas för lagrådet att arbeta på tre avdelningar. Inte heller kan ett behov av fyra avdelningar uteslutas. Utredningen menar att så många avdelningar inte bör finnas annat än rent tillfälligt.

Lagrådsutredningen föreslår (s. 268) att lagrådsgranskningen skall kunna utföras av avdelning med tre ledamöter. Vid en sammansättning med tre ledamöter kan man därvid – med sammanlagt nio ledamöter från högsta domstolen och regeringsrätten – alltid räkna med tre avdelningar och, om tre av ledamöterna rekryteras utanför kretsen av i tjänst varande justitieråd och regeringsråd, även fyra avdelningar. Av de tre ledamöterna på en avdelning bör nämligen enligt utredningen en ledamot kunna rekryteras utanför kretsen av aktiva justitieråd och regeringsråd.

Mot bakgrund av att det obligatoriska granskningsområde som utredningen föreslår omfattar lagförslag inom olika lagstiftningsområden fallande inte endast inom högsta domstolens verksamhetsområde förordar utredningen att lagrådets avdelningar skall kunna ha sinsemellan olika samman-

sättning i fråga om proportionen mellan antalet justitieråd och antalet regeringsråd. Avdelning föreslås (s. 270) således kunna bestå såväl av två justitieråd och ett regeringsråd som av ett justitieråd och två regeringsråd, beroende på inom vilken domstols verksamhetsområde som ett remitterat lagförslag i första hand faller.

Möjligheten att anlita fackman bör enligt lagrådsutredningens mening kunna bibehållas. Sådan fackman bör förordnas att biträda som särskild sakkunnig och inte som för närvarande ha ställning som ledamot.

Lagrådsutredningen anser (s. 271) att den nuvarande tjänstgöringstiden om två år är väl avvägd. Redan med hänsyn till att tjänstgöringstiden inte bör vara längre än två år är det, enligt utredningens mening, inte lämpligt att organisera lagrådet som en ordinär myndighet med fast inrättade tjänster; man skulle då bland annat behöva laborera med tjänstledighet för de berörda domarna. Med bibehållande av den faktiska anknytningen till de två högsta domstolarna underlättas möjligheten att ta i anspråk justitieråden och regeringsråden för dömande verksamhet när deras deltagande i laggranskningen inte påkallas.

Med ett obligatoriskt granskningsområde enligt något av de alternativ som lagrådsutredningen lägger fram kan laggranskningen enligt lagrådsutredningen (s. 271) antas normalt ta i anspråk minst två avdelningar. Avdelningarna bör enligt förslaget likställas formellt, sålunda bör den nuvarande ordningen med ordinarie och extra avdelningar överges.

Beträffande frågor om tjänstgöringsskyldighet, tjänstgöringstidens längd och utseende av ledamöter i lagrådet hänvisas till lagrådsutredningens förslag (s. 271 ff).

Beträffande lagrådets arbetsformer anför och föreslår lagrådsutredningen bland annat följande.

Lagrådets yttrande skall även fortsättningsvis inhämtas av regeringen och avse ett av regeringen godtaget lagförslag (s. 274). Detta utesluter i och för sig inte att lagrådet kan påbörja granskningen dessförinnan. Departement bör under beredningen av ett lagstiftningsärende kunna begära att under hand få höra lagrådets synpunkter beträffande viss fråga. Sistnämnda förhållanden torde inte kräva någon uttrycklig reglering. Det bör i fortsättningen liksom hittills ankomma på lagrådets ledamöter att själva avgöra vilket arbetssätt som är lämpligast. Lagrådet skall, enligt förslaget, vidare ha frihet att avgöra vad i ett remitterat lagförslag som är i behov av en närmare granskning. Det departement i vilket förslaget har utarbetats bör vara skyldigt att tillhandahålla lämplig föredragande, även om lagrådets yttrande har begärts av riksdagsutskott (s. 277). Om remiss från riksdagsutskott skulle avse ett lagförslag som har väckts inom riksdagen, bör det ankomma på utskottet att ställa föredragande till lagrådets förfogande. Bestämmelser om detta föreslås bli intagna i lagen om lagrådet. Lagrådets yttrande skall avges skriftligen, men liksom för närvarande bör redaktionella och liknande anmärkningar kunna göras under hand. I fråga om utformandet av yttrandena skall det ankomma på lagrådets ledamöter att själva bedöma hur man lämpligen bör förfara.

Lagrådsutredningen har funnit att det – med hänsyn till att lagrådet enligt nya RF inte principiellt torde skilja sig från andra myndigheter – framstår som naturligt att lagrådet, när det avger begärt yttrande över ett lagförslag, alltid redovisar myndighetens mening. Mot bakgrund härav föreslås regler om

omröstning när skiljaktiga meningar förekommer och om vem som skall vara ordförande på avdelning. Se vidare härom i förslaget, s. 277 f.

6.7 Antalet lagrådsremisser efter 1971

Vid sin egen bedömning av hur regeringen utnyttjat lagrådsgranskningen efter 1971 har rättighetsskyddsutredningen hämtat material från såväl lagrådsutredningens betänkande som konstitutionsutskottets granskningsbetänkanden (jämför ovan avsnitt 6.5.2). Utredningen har därutöver inhämtat vissa uppgifter.

Efter övergången till det fakultativa systemet minskade antalet lagrådsremisser kraftigt. Efter grundlagsändringen i februari remitterades under 1971 27 lagförslag till lagrådet. Under samma tid förelades riksdagen 12 lagförslag som inte remitterats och som enligt tidigare gällande regler torde ha hört till det obligatoriska området, sådant detta hade kommit att tillämpas. Motsvarande siffror för de följande åren var för 1972 15 (18), för år 1973 13 (26), för år 1974 11 (31) och för år 1975 20 (21). Under 1976 remitterades av regeringen 8 lagförslag. Motsvarande siffror för 1977 var 26 (19).

Som exempel på lagförslag som inte lagrådsgranskades kan nämnas förslag till sjömanslag (prop. 1973:40), till lag om tillfälligt omhändertagande (prop. 1973:115), till ledningsrättslag (prop. 1973:157), till lag om rättegången i arbetstvister (prop. 1974:77), till lag om ändring i föräldrabalken (prop. 1974:142, gällande bl. a. grunderna för omyndighetsförklaring och dess hävande, förmyndares uppgifter och vissa ändrade processuella regler) samt till lag om bostadsdomstol (prop. 1974:151).

Propositionerna i lagärenden under åren 1971–1977 utgjorde omkring 60 procent av samtliga propositioner. Till lagrådet remitterade lagförslag under samma tid uppgick år 1971 till 36 procent av lagpropositionerna, 1972 till 20, 1973 till 11, 1974 till 10, 1975 till 16, 1976 till 6 samt 1977 till 30 procent.

Siffrorna visar att antalet lagrådsremisser sjönk kraftigt under åren 1971–1974 och att de under 1975 åter steg. Under år 1976 remitterade regeringen endast åtta lagförslag till lagrådet. Under 1977 remitterades 26 lagförslag, medan 19 tillhörande det gamla obligatoriska området inte remitterades. Antalet sådana lagförslag, som enligt tidigare gällande regler torde ha hört till det obligatoriska granskningsområdet och som inte remitterades till lagrådet, ökade under åren 1971–1974. För år 1975 var antalet sådana förslag lägre än 1974 men högre än 1971.

Samtliga de förslag, som efter övergången till en fakultativ ordning och fram till och med 1977 har remitterats till lagrådet, kan, med något enstaka undantag under 1977, hänföras till det tidigare obligatoriska granskningsområdet.

Mot bakgrund av den gemensamma borgerliga reservationen till konstitutionsutskottets yttrande över prop. 1970:24 och flertalet borgerliga motioner under de följande åren, alla i syfte att utvidga lagrådsgranskningen utöver gällande författning, har utredningen funnit det vara av intresse att närmare undersöka hur lagrådet utnyttjats efter regeringsskiftet 1976.

Att bygga en sådan bedömning på andra halvåret 1976 är på grund av regeringsskiftet knappast rättvisande och denna tid torde kunna lämnas

utanför vidare jämförelser. Under år 1977 remitterades, som framgår ovan, 26 lagförslag till lagrådet. Nästan alla torde kunna hänföras till det tidigare obligatoriska granskningsområdet. Under samma tid förelades riksdagen 19 lagförslag, som inte granskats av lagrådet och som torde likaledes kunna hänföras till det tidigare obligatoriska området.

Gällande regler, enligt vilka det överlämnas till regeringen att fritt bestämma över vilka lagförslag lagrådets yttrande skall inhämtas, har tillämpats på ett relativt likartat sätt av regeringen, oavsett vilka partier den representerat. Det förefaller möjligen som om en viss förändring har skett under det senaste året. Emellertid finns ännu inte tillräckligt lång erfarenhet för att grundlägga ett slutgiltigt omdöme.

Av intresse vid bedömningen av lagrådets roll i lagstiftningsarbetet efter övergången till fakultativ granskning är i detta sammanhang vidare uppgifter om lagrådets tjänstgöring. Lagrådet arbetade på två avdelningar, en ordinarie och en extra, under hela år 1971 och fyra och en halv månad, fr. o. m. den 14 augusti till årets slut, år 1972. En extra avdelning var också i tjänst under hela år 1973. Under år 1974 var en extra avdelning förordnad sammanlagt sju månader, den 1 januari–den 11 april och den 16 september–den 31 december, och under år 1975 nio och en halv månad, den 1 januari–den 30 juni och den 15 september–den 31 december. Under år 1976 var en extra lagrådsavdelning förordnad från årets början t. o. m. den 31 mars och fr. o. m. den 29 november till årets slut. En extra avdelning var förordnad under hela år 1977. Därutöver var ytterligare en extra avdelning i tjänst under drygt sex månader, den 7 februari–den 23 maj och den 29 augusti–20 november.

6.8 Överväganden

6.8.1 *Allmänna utgångspunkter*

I direktiven för rättighetsskyddsutredningen har departementschefen anført att starka skäl enligt hans mening talar för ett återinförande av en obligatorisk medverkan av lagrådet i lagstiftningsarbetet (Dir 1977:1 s. 5). Utredningen har enligt direktiven att mot bakgrund av det av lagrådsutredningen redovisade materialet ta ställning till hur man skall avgränsa området för den obligatoriska lagrådsgranskningen, hur lagrådet skall vara sammansatt och hur dess granskning av rättighetsbegränsande lagar skall föras in som en särskild del av rättighetsskyddet.

Direktiven för rättighetsskyddsutredningen är således i fråga om lagrådets ställning och uppgifter närmast inriktade på ett system med obligatorisk granskning av förslag till lagar på bestämda områden. Ett sådant system medför vissa krav på lagrådet i kvantitativt hänseende. Dessa krav måste ställas i relation till det antal personer som skall tjänstgöra i lagrådet. En given utgångspunkt är att lagrådet åtminstone till väsentlig del skall bestå av justitieråd och regeringsråd. Detta ger garanti inte bara för hög kompetens i allmänhet utan också för att aktuell erfarenhet av rättskipning på skilda områden kommer att stå till lagrådets förfogande.

Många skäl talar för att de två högsta domstolarna inte bör bli större än de är nu. Enligt direktiven för lagrådsutredningen bör lagrådsgranskningen i princip inte få ta i anspråk fler domare från de två högsta domstolarna än som

motsvarar två lagrådsavdelningar i nuvarande sammansättning. Lagrådsutredningens förslag innebär att högst nio justitie- eller regeringsråd skall tjänstgöra samtidigt. Detta bör vara den yttersta gränsen.

Det råder allmän enighet om att lagrådets verksamhet är värdefull såsom ett led i arbetet på att få fram fullgoda lagförslag. Granskningen i lagrådet är en garanti för att rättssäkerhetsintresset samt kravet på enhetlighet, konsekvens och klarhet i rättssystemet iakttages.

De regler om obligatorisk granskning som gällde fram till 1971 gav säkerhet för att alla förslag till lagar på vissa centrala områden remitterades till lagrådet. Detta system var dock behäftat med vissa svagheter. Det fanns ingen möjlighet att göra undantag för obetydliga lagändringar så länge de föll inom obligatoriet. Lagrådets arbetstid kom alltså att tagas i anspråk för vissa föga angelägna uppgifter. Man kom i praxis inte heller att i nämnvärd omfattning utnyttja möjligheterna att begära lagrådets yttrande över författningar som låg utanför det obligatoriska området. Skatteförfattningarna hänvisades t. ex. – med något undantag – inte till lagrådet.

Detta är bakgrunden till den ändring i fråga om lagrådets hörande som gjordes åren 1970 och 1971. Majoriteten inom konstitutionsutskottet yttrade att en övergång till ett fakultativt system över hela fältet var den enda lösning som kunde garantera den önskvärda flexibiliteten i lagrådets arbete utan att högsta domstolens och regeringsrättens uppgifter som domstolar skulle lida men. Utskottsmajoriteten betecknade det som en brist att det med då gällande ordning inte fanns utrymme för en mera omfattande granskning inom det fakultativa området; en lagrådsgranskning av lagförslag inom detta område framstod, menade utskottsmajoriteten, i åtskilliga fall som en angelägnare uppgift än granskningen av vissa förslag inom den obligatoriska sektorn. Vid övergång till ett fakultativt system skulle det bli möjligt att väga hithörande intressen mot varandra och att därvid göra den prioritering som vid en helhetsbedömning framstode som riktigast.

De förhoppningar som knöts till 1971 års reform har inte infriats. En förklaring härtill kan vara att arbetet med ett lagförslag ofta från i varje fall någon synpunkt framstår som brådskande. Endast ett par enstaka lagförslag utanför det gamla obligatoriska området har remitterats till lagrådet.

Ett självklart mål vid utformningen av de nya reglerna om lagrådsgranskningen bör vara att det totala värdet av granskningen blir så stort som möjligt; lagrådet skall granska alla de lagförslag som behöver dess granskning och inga andra.

När lagrådsgranskningen gjordes frivillig, åberopades inte bara praktiska skäl utan även principiella. Härvid framhölls att det inte var förenligt med en fullt konsekvent parlamentarism att tillförsäkra ett organ som saknar parlamentarisk förankring en ovillkorlig rätt att yttra sig i vissa lagstiftningsärenden. Det borde, yttrades vidare, ankomma på regeringen att ensam avgöra hur dess förslag lämpligen borde förberedas och utformas.

Föredragande departementschefen yttrade i 1970 års proposition att det tidigare förekom att lagrådet gjorde uttalanden med politisk innebörd. Sådana yttranden torde ha varit sällsynta under senare år. Riksdagen har vid olika tillfällen under efterkrigstiden uttalat att lagrådets granskning inte borde omfatta lagförslagets allmänna politiska grunder utan uteslutande ägnas deras juridiska sida.

Om man nu på nytt vill införa regler om att vissa lagar skall remitteras till lagrådet, är det angeläget att man samtidigt skapar säkerhet för att lagrådet inte får ställningen av ett politiskt organ. Det torde numera råda full enighet om att lagrådets granskning bör omfatta endast lagförslagens juridiska sida och att prövningen av förslagens allmänna politiska grunder ankommer uteslutande på riksdagen och regeringen. Utredningen anser att denna sida av problemet är så viktig att regeringsformen bör innehålla en uttrycklig bestämmelse i ämnet.

Då man med principiellt betonade resonemang har tagit avstånd från ett system med obligatorisk remiss till lagrådet i vissa fall, kan gällande grundsatser om lagprövning ha haft viss betydelse. Man kan ha hyst farhågor för att regler om obligatorisk remiss skulle kunna få den konsekvensen att rättstillämpande organ i efterhand skulle betrakta en av riksdagen beslutad lag, vilken inte hade granskats av lagrådet, såsom ogiltig därför att organet för sin del fann att lagen i själva verket föll inom det obligatoriska området. En sådan konsekvens av regelsystemet kan självfallet vara synnerligen allvarlig. Utredningen anser att man bör utforma reglerna om lagrådsgranskning så att risken för en rättstillämpning av nu skildrat slag bortfaller.

6.8.2 Inriktningen av lagrådsgranskningen

Vad som utmärker lagrådsgranskningen i jämförelse med den granskning som remissinstanser i allmänhet utför är att lagförslagen remitteras till lagrådet först efter det att regeringen har fattat principbeslut om att förslagen skall läggas fram för riksdagen. Syftet med lagrådsremissen är endast att regeringen skall få råd i rättsliga och lagtekniska frågor.

Det torde vara ofrånkomligt att det i många fall råder skilda meningar om vad lagrådet bör befatta sig med. Vad som i ett läge ter sig som ett val mellan skilda tekniska metoder att nå ett mål kan senare, när de politiska partierna har börjat utforma sina ståndpunkter i frågan, vara ett politiskt omstritt problem. Självfallet får det inte komma i fråga att lagrådet exempelvis avstår från att hävda en mening i fråga om tolkning av en viss grundlagsbestämmelse därför att något av de politiska partierna har en känd ståndpunkt i frågan; detta skulle kunna öka risken för en senare konflikt mellan riksdagen och rättstillämpande organ.

I departementschefens yttrande till 1970 års regeringsförslag angående lagrådet nämndes fyra moment i den granskning som skulle ankomma på lagrådet, nämligen

- 1 att undersöka om den tekniska metod som har valts för att realisera ett lagförslags syften är ändamålsenlig,
- 2 att undersöka om olika regler i förslaget står i överensstämmelse med varandra,
- 3 att undersöka om förslaget passar väl in i rättsordningen i övrigt,
- 4 att uppmärksamma svårigheter som kan uppkomma vid tillämpningen av den nya lagstiftningen och göra klarläggande uttalanden om hur svårigheterna skall bemästras.

Något förslag om att de skilda momenten i lagrådsgranskningen skulle komma till uttryck i grundlagens text framlades icke.

Inte heller lagrådsutredningen har funnit det behövt att föreslå någon grundlagsregel om granskningens inriktning. Principen att lagrådet inte bör gå in på de allmänna politiska överväganden som ligger till grund för lagförslagen iakttages, framhåller utredningen, sedan länge i lagrådets verksamhet. Utredningen ansluter sig i sin framställning nära till vad som sades i 1970 års proposition om de fyra momenten i granskningen. Utredningen tillfogar härvid det närmast självklara att lagrådet även bör kontrollera att det sakliga innehållet i ett granskat lagförslag har kommit till uttryck i lagtexten på ett adekvat sätt. Lagrådsutredningen yttrar vidare att bedömandet, huruvida ett lagförslag är förenligt med annan lag, t. ex. grundlag, kan leda in lagrådet på politiskt kontroversiella frågor; utredningen hänvisar här till 2 kap. 12 § andra stycket regeringsformen. Under hänvisning till direktiven framhåller utredningen vidare att lagrådet också bör bevaka rättssäkerhetsintresset. Eftersom det vidare i praktiken inte alltid är möjligt att dra en bestämd gräns mellan en rent formell juridisk-teknisk granskning och en granskning av förslagens sakliga innehåll, måste lagrådet ibland även av andra skäl i sina yttranden ge sig in på förslagens materiella innehåll. Lagrådsutredningen erinrar emellertid om att lagrådet yttrar sig över ett förslag först sedan regeringen har ställt sig bakom det och att detta föranleder att lagrådet bör iaktta återhållsamhet när det uttalar sig i materiellt hänseende. Utredningen säger slutligen att lagrådet givetvis inte har att yttra sig i andra hänseenden än som omfattas av den sakkunskap och erfarenhet som representeras i lagrådet.

Rättighetskyddsutredningen vill framhålla att det under senare tid knappast har förekommit några nämnvärda meningsskiljaktigheter i fråga om lagrådsgranskningens inriktning i sak. Den uppräknings- och ändamåls- med granskningen som gjordes i motiven till 1970 års förslag kan rättighetskyddsutredningen för sin del ansluta sig till. Inte heller de uttalanden som lagrådsutredningen har gjort i anslutning till denna uppräknings- och ändamåls- med granskningen har gjort i anslutning till denna uppräknings- och ändamåls- med granskningen. Att bevaka att ett granskat lagförslag inte strider mot rättssäkerhetens krav måste sålunda omfattas bl. a. av uppgiften att undersöka, om förslaget passar väl in i rättsordningen i övrigt. Detsamma gäller uppenbarligen bedömandet huruvida lagförslaget är förenligt med grundlag. En sak för sig är att den nya regeringsformen och alldeles särskilt senare tillkomna mera preciserade bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter får till följd att lagrådet härvidlag får mera vidsträckta uppgifter än tidigare.

Vid 1970–71 års reform fann man det inte nödvändigt att i författningstext precisera inriktningen av lagrådets granskning. I och med att granskningen inte längre skulle vara obligatorisk, fanns inte något behov av en sådan precisering.

Om man emellertid nu skall låta grundlagen föreskriva att lagförslag av vissa typer skall eller bör granskas av lagrådet, kommer saken i ett annat läge. Det blir då betydelsefullt, inte minst med tanke på lagrådets möjligheter att slå vakt om sitt oberoende, att grundlagen så långt möjligt gör det klart i vilka hänseenden lagrådet skall yttra sig. Lagrådet skall inte behöva riskera att bli utsatt för kritik vare sig för att dess granskning är politiskt inriktad eller för att det inte i den omfattning som hade varit påkallad ger sin syn på exempelvis

frågor om tolkning av grundlag eller frågor av rättssäkerhetskaraktär.

Från riksdagens och regeringens synpunkt kan det inte gärna råda någon tvekan om att det är en fördel att förfoga över ett högt kvalificerat fristående organ sådant som lagrådet för granskning av rättsliga frågor, inte minst de frågor om förenlighet med grundlag som med en fortgående utbyggnad av bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter tenderat att bli allt viktigare. Förutsättningarna för att lagrådet skall fylla sin uppgift som rådgivare i rättsliga och lagtekniska frågor förbättras, om man genom att bestämma inriktningen av dess granskning lyckas åstadkomma att lagrådet inte på något håll uppfattas som ett politiskt organ. Ett väsentligt värde hos lagrådsgranskningen ligger i att den i hög grad minskar riskerna för konflikter i rättstillämpningen mellan riksdagen och regeringen å ena sidan och domstolarna å den andra.

I samband med de nu behandlade problemen nämnde lagrådsutredningen att det hade inträffat att riksdagsutskott i beslut om remiss till lagrådet hade angivit att lagrådet skulle yttra sig över motioner som hade väckts med anledning av proposition. Sådana motioner hade ibland, nämnde utredningen, innehållit yrkanden som hade avsett propositionens allmänna politiska grunder, t. ex. att propositionen till följd av rent politiska överväganden skulle avslås. Det var, yttrade utredningen, önskvärt att remissen till lagrådet inte kom att avse sådana motionsyrkanden.

Problem av detta slag torde få en naturlig lösning, om regeringsformen kommer att innehålla en föreskrift av här ifrågavarande slag angående inriktningen av lagrådets granskning. En sådan föreskrift måste få till följd att det vid remiss till lagrådet inte blir nödvändigt att i varje enskilt fall begränsa remissen till de i den här avsedda meningen rättsliga frågor som önskas belysta. Oavsett hur remissen formuleras skall lagrådet hålla sig inom den ram som föreskriften om granskningens inriktning drar upp.

Remitteras till lagrådet förslag som faller utanför ett obligatoriskt område, kan granskningsuppgiften självfallet begränsas till något eller några av de i föreskriften angivna momenten. Av praktisk betydelse kan exempelvis vara att få en belysning av frågan, om ett förslag är grundlagsenligt.

6.8.3 Området för lagrådsgranskningen

Rättighetsskyddsutredningen har i det föregående angivit de allmänna utgångspunkterna för sina förslag om lagrådet. Utredningen har därvid ställt upp för sig det tämligen självklara målet att det totala värdet av granskningen blir så stort som möjligt; lagrådet skall granska alla de förslag som behöver dess granskning och inga andra.

Förarbetena till 1971 års ändring i grundlagen i fråga om lagrådet låter antaga att syftet med denna ändring var detsamma. Man sade sig vilja få ut av granskningen så mycket som möjligt av värde. Givetvis har lagrådsutredningen sökt tillgodose ett liknande syfte. Erfarenheten av tillämpningen visar att 1971 års regler inte helt motsvarade det angivna syftet. Mycket talar för att man hellre bör välja en metod i stil med den som lagrådsutredningen har förordat.

I lagrådsutredningens huvudalternativ bestäms det obligatoriska granskningsområdet genom en uppräkningslista av skilda typer av föreskrifter, de flesta

typerna preciserade genom hänvisningar till olika bestämmelser i grundlag. Uppräkningen omfattar föreskrifter i grundlag om tryckfriheten, föreskrifter som innebär begränsning av någon av de fri- och rättigheter som anges i 2 kap. regeringsformen, föreskrifter som avses i 8 kap. 2 § regeringsformen (i huvudsak hela civilrätten), vissa viktiga typer av offentligrättslig lag enligt 8 kap. 3 § regeringsformen, föreskrifter som avses i 8 kap. 5 § regeringsformen såvitt gäller den kommunala beskattningen, föreskrifter om lagrådets sammansättning eller tjänstgöring, vissa av de föreskrifter som enligt skilda bestämmelser i 11 kap. regeringsformen skall ha form av lag samt föreskrifter om begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar. Ett generellt undantag skulle gälla för sådana specialstraffrättsliga föreskrifter enligt vilka maximistraffet var högst fängelse ett år, detta givetvis under förutsättning att föreskrifterna inte på annan grund tillhörde det obligatoriska granskningsområdet. Vidare skulle undantag från den obligatoriska granskningen gälla om en av tre uppräknade förutsättningar var för handen, nämligen

- 1 att föreskriften ej var av mera ingripande betydelse för enskilda och ej heller var av invecklad beskaffenhet.
- 2 att föreskriften var av sådant slag att det med hänsyn till lagrådsgranskningens ändamål var uppenbart obehövt att höra lagrådet,
- 3 att lagrådets hörande skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men skulle uppkomma.

Lagrådsutredningens förslag har avsevärda företräden i jämförelse med de regler som gällde intill 1971 års ändring. Medan det principiellt obligatoriska området skulle omfatta de centrala lagar som föll inom det gamla obligatoriet (allmän civil- och kriminallag), skulle det däremot bli möjligt att lämna åt sidan sådana lagändringar som har liten betydelse för enskilda och andra författningar som av en eller annan anledning saknar eller har endast ringa principiellt intresse. Förslaget skulle härigenom ge utrymme för granskning av lagar av väsentlig betydelse utanför det tidigare obligatoriska området. Det skulle också göra det möjligt att underlåta remiss till lagrådet i fall av extrem brådska.

Av betydelse för bedömningen av lagrådsutredningens förslag är vad det rättsligt sett innebär att granskningen i angivna fall är obligatorisk. Härom har utredningen, med hänvisning till de resonemang som under senare år har förts om rättstillämpande myndigheters lagprövning, yttrat (s. 284) att lagrådet inte har någon beslutande funktion utan endast har att avge yttranden, som inte är bindande, och att det därför måhända vore mindre följdriktigt, om underlåtenhet att höra lagrådet skulle föranleda en lags ogiltighet. Å andra sidan, fortsatte utredningen, kan det inte bortses från att lagrådets hörande ofta föranleder ändringar i remitterade förslag och att en ordning, enligt vilken underlåtenheten inte inverkar på en lags giltighet, kunde tänkas föranleda att man ägnade minskad uppmärksamhet åt frågan, om remiss till lagrådet behövs. Om ogiltighet skulle kunna komma i fråga, borde det, yttrade utredningen, inte vara i andra fall än då det var uppenbart att lagrådets yttrande borde ha inhämtats.

Som tidigare anförts bör man utforma reglerna om lagrådsgranskning så att man avlägsnar risken för en rättstillämpning som innebär att lagar, som inte har granskats av lagrådet, betraktas som ogiltiga därför att rättstillämpande

organ för sin del finner att lagen i själva verket faller inom det obligatoriska området. Det finns goda skäl att antaga att det, om lagrådsutredningens förslag genomfördes, i praktiken inte alls eller i vart fall ytterst sällan skulle bli aktuellt för rättstillämpande organ att ens allvarligt överväga att vägra tillämpa en lag på den grund att förslaget inte hade granskats av lagrådet. Enligt rättighetsskyddsutredningens mening är emellertid lagrådsutredningens förslag från denna synpunkt inte helt tillfredsställande. Det är exempelvis knappast någon naturlig uppgift för ett rättstillämpande organ att i efterhand pröva, om det vid lagstiftningsärendets behandling förelåg sådan brådskas att avsevärt men skulle ha uppkommit såsom följd av lagrådets hörande. Något liknande gäller bedömandet, huruvida en föreskrift är av mera ingripande betydelse för enskilda. Det kan vidare sägas att hänvisningen i punkten 2 till lagrådsgranskningens ändamål måste framstå som oklar när grundlagstexten inte anger detta ändamål. Det senast sagda kommer i annan dager, om regeringsformen i enlighet med vad som har förordats här kommer att reglera inriktningen av lagrådsgranskningen. Som helhet vill emellertid rättighetsskyddsutredningen hävda att det yttersta bedömandet av undantag sådana som de nämnda bör ligga i händerna på riksdagen.

Med ett obligatoriskt granskningsområde, utformat enligt principerna i lagrådsutredningens huvudförslag, blir det i varje fall nödvändigt att modifiera förslaget så att det blir en uppgift för enbart riksdagen att slutligt tillämpa de skönsmässigt utformade undantagsreglerna.

Att man på detta sätt minskar riskerna för konflikter mellan å ena sidan riksdagen och regeringen och å andra sidan de rättstillämpande organen kan i praktiken få till följd att regler sådana som de av lagrådsutredningen föreslagna uppfattas som mindre stela. Även med en sådan uppmjukning kan emellertid dessa regler stundom tänkas bli tillämpade på ett sätt som synes mindre tillfredsställande. Tidigare har nämnts att uppräknningen av föreskrifter som skulle tillhöra det obligatoriska området omfattade bl. a. vissa viktiga typer av offentligrättslig lag enligt 8 kap. 3 § regeringsformen, dvs. sådana föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Enligt lagrådsutredningens förslag skulle sådana föreskrifter höra till det obligatoriska området, om de gäller brott eller rättsverkan av brott, utredning om brott, tvångsmedel eller utlämning eller annan åtgärd med anledning av brott, tvångsmedel av annan anledning, rekvisition eller annat sådant förfogande, inskränkning i rätten att förvärva eller inneha fast egendom eller tomträtt, fastighetsbildning, konsumentskydd, natur- eller miljövård, utsökning, konkurs eller skatt på inkomst, förmögenhet, arv eller gåva.

En uppräknning av vissa ämnen inom det mycket vidsträckta område över vilket 8 kap. 3 § regeringsformen spanner måste, som lagrådsutredningen har framhållit (s. 293), bli i viss mån godtycklig. Såvitt rättighetsskyddsutredningen kan finna, är de typer av föreskrifter som enligt lagrådsutredningens förslag skall föras till det obligatoriska området väl valda; det kan utan tvivel hävdas att granskning i lagrådet här som regel är angelägen. Det finns emellertid många andra slag av föreskrifter där en granskning också ofta vore till stor nytta, såsom föreskrifter om socialförsäkringar, vilka delvis faller in

under 8 kap. 3 §, och vidare föreskrifter om personskydd på dataområdet eller kreditupplysning. Lagrådsgranskning kan också vara i hög grad påkallad i fråga om byggnadslagstiftningen, som enligt utredningsförslaget delvis skulle falla utanför obligatoriet.

Lagrådsutredningen har understrukt (s. 285) att det inte är möjligt att avgränsa ett obligatoriskt granskningsområde på sådant sätt att all lagstiftning som lämpligen bör granskas av lagrådet innefattas och all annan lagstiftning faller utanför. I fråga om lagförslag som faller utanför det obligatoriska området men likväl kan behöva granskas har utredningen hänvisat till den fakultativa möjligheten att begära lagrådets yttrande.

Man befinner sig här i ett dilemma, i någon mån likt det som förelåg när man 1970 och 1971 beslöt att avskaffa det tidigare obligatoriet. Skall man ha någon utsikt att förverkliga det av rättighetsskyddsutredningen uppställda målet – att grundlagsregeln skall leda till att lagrådet granskar alla de förslag som behöver dess granskning och inga andra – har man anledning att pröva andra utvägar än den som lagrådsutredningens huvudförslag innebär.

En utväg vore då att något minska den grupp av föreskrifter enligt 8 kap. 3 § regeringsformen som skall föras till det obligatoriska granskningsområdet och komplettera bestämmelsen härom med en annan grupp av föreskrifter, där remiss till lagrådet skulle rekommenderas men inte vara obligatorisk. Den förra gruppen skulle då givetvis omfatta de typer av föreskrifter där man räknar med att lagrådets synpunkter vanligen skulle behövas. Hit finge rimligen höra föreskrifter om brott eller rättsverkan av brott, om tvångsmedel eller annan åtgärd med anledning av brott eller misstanke om brott, om tvångsmedel av annan anledning, om skatt på inkomst, förmögenhet, arv eller gåva – däribland även lag om kommunal inkomstskatt – om utsökning eller om konkurs. Den grupp av föreskrifter där remiss till lagrådet skulle rekommenderas i grundlagstexten men inte vara obligatorisk kunde omfatta lag enligt 8 kap. 3 § om rekvisition eller annat sådant förfogande, om rätten att förvärva, inneha eller utnyttja fast egendom eller tomrätt eller om konsumentskydd. Hit skulle också kunna föras lag om socialförsäkring, om personskydd på dataområdet eller om kreditupplysning samt sådana lagföreskrifter om byggande som inte hör till det obligatoriska granskningsområdet.

Givetvis skulle, liksom enligt lagrådsutredningens förslag, undantag i fråga om de obligatoriska fallen göras för specialstraffrättsliga regler med lindrigare straffpåföljder. Likaledes skulle de tre allmänna undantagsreglerna för mindre betydelsefulla och mindre invecklade fall, fall där lagrådets hörande är obehövligt och brådskande fall göras tillämpliga, och det skulle vara enbart riksdagens sak att pröva, om någon av dessa undantagsregler kunde göra det försvarligt att underlåta remiss till lagrådet.

De största svårigheterna när det gäller att dra en gräns mellan de obligatoriska fallen och de fall där lagrådsgranskning blott rekommenderas vållar just föreskrifterna enligt 8 kap. 3 § regeringsformen. Väljer man metoden med en delning i två sådana grupper, kan det finnas skäl att överväga, om man inte borde kunna föra vissa andra typer av föreskrifter från det i princip obligatoriska området till det där lagrådsgranskning blott rekommenderas. Här kunde komma i fråga föreskrifter om resning i avgjort ärende, om återställande av försutten tid, om befogenhet för annan

myndighet än domstol att avgöra rättstvist mellan enskilda eller om statstjänstemännens rättsställning.

Det nu skildrade sättet att bestämma lagrådets granskningområde har vunnit sympatier inom rättighetsskyddsutredningen. Det obligatoriska området minskar något, och samtidigt ger man, till följd av att man i "rekommendationsområdet" kan ta upp vissa typer av föreskrifter som inte rymdes inom lagrådsutredningens obligatorium, ett incitament för regeringen att göra urvalet mellan föreskrifterna enligt 8 kap. 3 § regeringsformen i högre grad efter rationella kriterier.

Lagrådsutredningen har varit inne på tanken att mjuka upp gränsen kring det obligatoriska granskningområdet ytterligare. Med avseende på föreskrifter enligt 8 kap. 3 § regeringsformen har nämligen utredningen (s. 309) diskuterat en grundlagsregel att förutsättningen för att dessa föreskrifter skulle falla inom det obligatoriska området skulle vara att de "måste anses vara principiellt viktiga". Ett sådant grepp har utredningen betecknat som från vissa synpunkter överlägset skilda uppräkningsmetoder. Utredningen har emellertid ansett att ett allmänt hållet rekvisit ger en vag gräns för tillämpningsområdet och att det är vanskligt att förutse hur en bestämmelse av angiven innebörd kommer att tillämpas.

Med lagrådsutredningens utgångspunkt – att reglerna om obligatorisk granskning i lagrådet skall vara underkastade kontroll genom lagprövning – är det naturligt att man tar avstånd från allmänt hållna rekvisit av typen "principiellt viktig". Frågan kommer i ett annat läge, om kontrollen även i dessa fall, såsom här förutsättes, förbehålles riksdagen. Man förlorar emellertid i så fall, kan det hävdas, åtskilligt av regleringens bindande karaktär, och det kan göras gällande att man skulle komma i ungefär samma läge som efter 1971 års reform.

Inom rättighetsskyddsutredningen har det dock hävdats att det skulle vara möjligt att komma nära det uppställda målet genom en reglering med karaktär av principlösning. En sådan lösning kan i viss mån uppfattas som motsatsen till en enumeration. Det avgörande blir inte, om lagförslaget hör till en viss typ av föreskrifter, bestämd till sin konstitutionella karaktär, utan i stället om förslaget fyller vissa på principiella grunder formulerade krav på exempelvis innebörd, räckvidd eller verkningar.

Med en sådan konstruktion finns det inte samma anledning att vid formuleringen av grundlagsregeln väga skilda typer av föreskrifter på guldväg som vid en enumerationsmetod. Av praktisk betydelse är särskilt den stora och viktiga gruppen av föreskrifter enligt 8 kap. 3 § regeringsformen. Man kommer ifrån den tidigare angivna nackdelen med ett enumerationssystem, att man inte kan undgå att få med vissa mindre angelägna ting och å andra sidan kan tappa bort förslag som, bedömda för sig, är av stor betydelse. En mindre bunden avvägning kan göras över ett större område. Det bör då inte föreligga något hinder att bland de författningar som normalt skall granskas av lagrådet nämna alla lagar enligt 8 kap. 3 § regeringsformen. På liknande sätt kan man undgå att välja ut vissa av föreskrifterna enligt 11 kap. regeringsformen; alla dessa föreskrifter bör nämnas bland dem som normalt skall granskas av lagrådet. I övrigt bör hit föras de föreskrifter som enligt lagrådsutredningens förslag skulle höra till det obligatoriska granskningområdet, nämligen grundlag om tryckfriheten, lag om begränsning av rätten att

ta del av allmänna handlingar, annan lag som angår begränsning av någon av de grundläggande fri- och rättigheterna, lag om kommunal beskattning, lag som avses i 8 kap. 2 § och lag om lagrådets sammansättning och tjänstgöring. De problem som är förenade med att föreskrifter om skatt på inkomst och förmögenhet föres till granskningsområdet (se det särskilda yttrandet av lagrådsutredningens expert Gunnar Björne) blir mindre kännbara med en konstruktion av den här skildrade typen.

Som ett generellt villkor för att författning av det angivna slaget skall föras till den grupp där remiss till lagrådet skall vara regel bör kunna föreskrivas att lagen är viktig för enskilda eller från allmän synpunkt. Grundlagsregeln bör vidare innehålla motsvarigheter till de två undantagsregler i lagrådsutredningens förslag som tar sikte på frågans beskaffenhet – lagrådets hörande anses sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet – och på behovet av snabb behandling – lagrådets hörande anses fördröja lagstiftningsfrågans behandling så, att avsevärt men skulle uppkomma.

Den senast presenterade metoden att bestämma lagrådets granskningsområde ger säkerligen, teoretiskt sett, bättre möjlighet än någon annan av de diskuterade metoderna att nå det uppställda målet att lagrådet granskar just de förslag som bäst behöver dess granskning och inga andra. Frågan är om man kan konstruera metoden så att den erbjuder tillräcklig säkerhet för att urvalet av lagförslag som skall hänvisas till lagrådet bestäms av en strävan av att nå detta mål.

Ett sätt att försöka ge stadga åt denna metod skulle vara att grundlagsregeln finge föreskriva, att regeringen alltid är skyldig att skriftligen redovisa skälen till att ett lagförslag som tillhör någon av de uppräknade typerna inte hänvisas till lagrådet, när förslaget läggs fram för riksdagen. Motiveringsplikten skulle gälla varje lagförslag som tillhör någon av dessa typer, oavsett om lagen anses vara viktig och oavsett om någon av undantagssituationerna anses vara för handen. Regeringen skulle alltså i varje lagproposition, som innehåller ett lagförslag av någon av de typer som anges i grundlagsbestämmelsen men som inte hänvisas till lagrådet, förklara varför just detta förslag förelägges riksdagen utan föregående lagrådsgranskning. Anser regeringen att den föreslagna föreskriften inte är viktig för enskilda eller från allmän synpunkt, bör detta klargöras och grunderna för uppfattningen redovisas. Om regeringen menar att lagrådets hörande skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet, skall regeringen motivera denna bedömning. På motsvarande sätt skall regeringen, om den anser förslaget vara så brådskande att remiss till lagrådet därför skulle vara till avsevärt men, ange vad det är som gör förslaget så brådskande och var det befarade menet skulle bestå.

I ett annat sammanhang har en liknande motiveringsplikt visat sig ha gynnsamma verkningar. Utredningen syftar på skyldigheten för statsråd enligt nya riksdagsordningen (6 kap. 1 §) att inom viss angiven tid antingen besvara interpellation eller förklara varför svar dröjer eller uteblir. Föreskriften härom anses ha fått till följd att interpellationer generellt sett besvaras avsevärt tidigare än under den gamla riksdagsordningens tid. Tanken med att här införa en motsvarande motiveringsplikt skulle vara att riksdagsoppositionen och nyhetsmedierna finge ökad anledning att följa regeringens sätt att tillämpa bestämmelserna om remiss till lagrådet och att diskutabla fall därför skulle bli belysta i den offentliga debatten.

Härtill kommer att regeringen finge räkna med att underlåtenhet att inhämta lagrådets yttrande ofta nog kom att följas av att det beredande utskottet i stället föranstaltade härom. Så skall enligt nu gällande regel ske, redan när en tredjedel av ledamöterna begär det, såvida inte utskottet finner att därmed förenat dröjsmål skulle leda till avsevärt men (4 kap. 10 § RO). Den senast återgivna undantagsmöjligheten, som närmast syftar till att förebygga ren obstruktion, finge givetvis tillämpas ytterst sparsamt i fråga om remisser till lagrådet. En sådan remiss torde vanligen vara avsevärt mindre tidsödande än en mera allmän remiss till grupper av statliga myndigheter. Ofta bör det vara möjligt att genom kontakter med det departement som har berett ärendet och med lagrådet få en väl grundad uppfattning om den tid som kan åtgå för granskningen.

Rättighetsskyddsutredningen anser att motiveringsplikten och möjligheten för utskottsminoritet att få till stånd remiss till lagrådet i förening ger tillräcklig säkerhet för att en bestämmelse med karaktär av principlösning kommer att tillämpas lojalt. Övervägande skäl talar därför enligt utredningens mening för att bestämmelsen i regeringsformen om lagrådets granskningsområde skall avfattas enligt den senast skisserade modellen.

Före en närmare diskussion om den nu förordade regelns räckvidd och dess tillämpning på skilda typer av författningar vill utredningen här anlägga några allmänna synpunkter på regelns innebörd.

Utredningen har i det föregående (6.8.1) yttrat att fler än nio justitie- eller regeringsråd inte under några förhållanden skall tjänstgöra samtidigt i lagrådet. Om man samtidigt utgår från att lagrådsavdelning normalt skall ha tre ledamöter och att endast en av dessa skall kunna hämtas ur kretsen av jurister som inte tillhör någon av de två högsta domstolarna – utredningen återkommer till dessa frågor i nästa avsnitt (6.8.4) – kommer lagrådet att kunna arbeta på högst fyra avdelningar. Det är givetvis en fördel, om antalet kan hållas vid två eller tre.

Rättighetsskyddsutredningen har inte haft några möjligheter att själv skaffa in ett fullständigt material för att bedöma effekterna på lagrådets arbetsbörda av att granskningsområdet bestäms på det ena eller det andra sättet. Därvidlag har utredningen i allt väsentligt måst bygga på lagrådsutredningens material. En bedömning av den framtida utvecklingen är emellertid under alla förhållanden förenad med osäkerhet. Man måste alltid räkna med variationer beroende på skilda värderingar av behovet att driva en snabb reformpolitik eller på andra omständigheter. Utan tvivel kan vårt nuvarande system med treåriga valperioder få till följd att lagstiftningsapparaten tidvis blir utsatt för ett starkt tryck. Troligen kommer antalet lagförslag som sakligt sett borde granskas av lagrådet ibland att vara så stort att lagrådet, även när det undantagsvis arbetar på fyra avdelningar, kommer att ha svårt att hinna med en ingående granskning av alla.

Man måste alltså räkna med att det under vissa tider kommer att bli nödvändigt att gallra bland de lagförslag som noga taget borde hänvisas till lagrådet för granskning. Detta måste beaktas när man utformar de regler som skall göra det möjligt att underlåta lagrådsremiss. Som rättighetsskyddsutredningen redan har framhållit, måste det ytterst ligga i riksdagens hand att pröva, om ett förslag skall remitteras till lagrådet. Reglerna bör göra det fullt klart att en rättstillämpande myndighet aldrig får underlåta att tillämpa en

föreskrift därför att den inte har blivit granskad av lagrådet. Förutsättning för tillämpningen av en undantagsregel bör med andra ord vara att riksdagen finner att den beskrivna undantagssituationen är för handen.

Vid behandlingen av lagrådsgranskningens inriktning (6.8.2) har rättighetsskyddsutredningen framhållit att en grundlagsregel om inriktningen får till följd att det vid remiss till lagrådet inte blir nödvändigt att i varje särskilt fall begränsa remissen till lagrådet till de frågor som önskas belysta. Möjligheten att på detta sätt begränsa remisserna kan likväl utnyttjas, när man av något skäl anser det lämpligt, exempelvis när lagrådet är mycket arbetsbelastat.

Principen bakom det förslag om lagrådets granskningsområde som rättighetsskyddsutredningen lägger fram sammanfaller till stor del med de skäl som återopades i samband med 1970–71 års reform: lagrådets kapacitet skall utnyttjas så väl som möjligt, man skall så långt möjligt söka åstadkomma att lagrådet ägnar sig åt de förslag som behöver dess granskning och inte tvingas att arbeta med mindre betydelsefulla ting. Det är naturligt att uppräkningsavskildade typer av lagar inte får lika stor betydelse som i ett enumerations-system. I stället kommer större vikt att ligga dels på inriktningsbestämmelsen, dels på avfattningen av undantagsreglerna, dels på den bestämmelse som avser att avgränsa de viktiga lagförslagen, som framför andra bör granskas av lagrådet. Betydelsen i att grundlagsbestämmelsen får innehålla en uppräkningsavskildade typer av lagförslag ligger främst i att här ges en ram för regeringens skyldighet att redovisa skälen i de fall då förslag läggs fram för riksdagen utan föregående remiss till lagrådet.

Under utredningens arbete har ansetts att bland de lagar som i första hand bör granskas av lagrådet bör nämnas bl.a. motsvarigheterna till vad som förut benämndes allmän civillag och kriminallag. Den förra gruppen av författningar sammanfaller i det väsentliga med dem som faller under 8 kap. 2 § i den nya regeringsformen, den senare hänföres under 3 § i samma kapitel. Vissa andra grupper av föreskrifter som enligt lagrådsutredningens förslag skulle höra till det obligatoriska granskningsområdet har inte heller orsakat nämnvärda diskussioner under rättighetsskyddsutredningens arbete, nämligen grundlag om tryckfriheten, lag om begränsning av rätten att taga del av allmänna handlingar och annan lag som angår begränsning av någon av de grundläggande fri- och rättigheterna. Detsamma gäller rättegångsbalken, förvaltningsprocesslagen, grundläggande föreskrifter om statstjänstemännens rättsställning och övriga föreskrifter som enligt 11 kap. regeringsformen skall ha formen av lag. I fråga om alla dessa typer av föreskrifter skall enligt den föreslagna bestämmelsen göras en prövning av frågan om remiss till lagrådet. Mynnar prövningen av ett visst förslag ut i att den föreslagna föreskriften är viktig för enskilda eller från allmän synpunkt, skall förslaget primärt föras till granskningsområdet. Remiss till lagrådet bör i så fall göras, om inte någon av de två undantagssituationerna är för handen, dvs. att lagrådets hörande skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller att remissen skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men skulle uppkomma. Förslag som inte anses viktiga i något av angivna hänseenden bör, vid tider när lagrådet är hårt pressat, generellt stå tillbaka för de viktiga förslagen.

De mest betydande svårigheterna torde de återstående lagförslagen bereda,

nämligen skattelagarna och annan offentligrättslig lag som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, dock bortsett från "allmän kriminallag", som har diskuterats redan i det föregående. Svårigheterna beror bl. a. på att det här till mycket stor del gäller lagar som hittills ofta inte har granskats av lagrådet. Den genomgång av skilda typer av föreskrifter som lagrådsutredningen har redovisat i sitt betänkande torde här kunna tjäna till belysning. Avgörande skall här, liksom i fråga om de nyss behandlade föreskrifterna, vara i första hand hur viktigt ett lagförslag i det särskilda fallet är, inte om det hör till den ena eller den andra kategorien. Vad särskilt gäller specialstraffrättsliga föreskrifter torde förslagens utformning ge underlag för en gränsdragning av ungefär samma slag som lagrådsutredningen har föreslagit: om ett lagförslag inte av annan anledning bör remitteras till lagrådet, bör den omständigheten att straffmaximum inte överstiger fängelse ett år kunna leda till att förslaget anses i grundlagsreglens mening inte vara "viktigt" för enskilda.

Särskilda överväganden synes vara påkallade i fråga om skattelagarna. Härom vill utredningen anföra följande.

Som lagrådsutredningen har påpekat (s. 295) är det lika angeläget att skattelag tillgodoser rimliga krav på rättssäkerhet, konsekvens och klarhet som att annan lag gör det. Skattelagarna upplevs av många som djupt ingripande i deras personliga och ekonomiska förhållanden. De innefattar ofta komplicerade frågor, inte minst av lagteknisk natur.

Förslaget innebär att skattelag bör granskas av lagrådet, om den är viktig för enskilda eller från allmän synpunkt. Remiss till lagrådet kan emellertid underlåtas dels om dess hörande anses sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet, dels om det anses fördröja lagstiftningsfrågans behandling så, att avsevärt men skulle uppkomma.

Tekniskt föres skattelagarna till granskningsområdet genom en hänvisning till 8 kap. 3 § regeringsformen och genom att lag om kommunal beskattning nämns särskilt; sådan lag regleras för grundlagens vidkommande i 1 kap. 7 § och 8 kap. 5 §. Under 8 kap. 3 § faller inte bara lag om skatt utan också lag om "betungande" avgifter, dvs. sådan avgiftsföreskrift som "gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden". Det blir då i detta sammanhang inte nödvändigt att närmare upphålla sig vid gränsen mellan skatt och betungande avgift, inte heller mellan direkt skatt och indirekt skatt. Det är vidare fullt klart att tullar i regeringsformens mening är skatter. Utanför 8 kap. 3 § faller däremot sådana avgifter som inte är betungande i nyss angiven mening. Om exempelvis en avgift till staten erläggs frivilligt som ersättning för en vara eller en prestation och avser att bidra till eller helt täcka statens kostnader på området, faller avgiften under regeringens kompetensområde och alltså utanför 8 kap. 3 § (se prop. 1973:90 s. 218 f.). Gränsen mot sådana avgifter torde dock i förevarande hänseende inte orsaka större problem. Är det tveksamt, om en avgift faller under lagkravet, lär det mera sällan finnas skäl att inhämta lagrådets yttrande.

Vad som gör lagrådsgranskning påkallad på detta område är inte främst bestämmelsernas konjunkturpolitiska eller samhällsekonomiska konsekvenser utan deras betydelse i andra hänseenden.

Med tanke på lagrådets roll såsom bevakare av rättssäkerhetens krav finns

det anledning att här först peka på skattereglernas betydelse för fördelningen mellan enskilda av skattebördan. Självfallet åsyftas då inte fördelningen i stort mellan personer i skilda inkomst- eller förmögenhetslägen, såsom fördelningen av statsskatten mellan direkt och indirekt skatt, skatteskalornas uppbyggnad med avseende på progressivitet eller grunddragen av reglerna om avdrag vid den direkta beskattningen – sådant måste helt vara en fråga för de politiska organen – utan de metoder, med vilka kravet på likformighet vid beskattningen skall säkras. Bestämmelserna i taxerings- och uppbördslagarna om förfarandet eller om skilda typer av tvångsmedel bör givetvis från denna synpunkt som regel granskas av lagrådet. Det kan påpekas att dessa lagar innehåller vissa principiellt betydelsefulla regler av civilrättslig art och andra sådana regler av närmast straffrättslig eller repressiv art. I det förstnämnda hänseendet åsyftar utredningen bl. a. regler om det subsidiära betalningsansvar för innehållen preliminärskatt som enligt 77 a § uppbördslagen åligger ställföreträdare för juridisk person. I det senare hänseendet vill utredningen fästa uppmärksamheten på de bestämmelser om förseningsavgift och om skattetillägg som har införts i taxeringslagen (116 a–j §§). Man kan erinra om att den lagrådsgranskning som hittills har förekommit på skatteområdet i huvudsak har avsett just förfaranderegler (t. ex. bevissäkringslagen, 1975:1027).

En annan synpunkt av intresse är skattelagens samband med andra rättsregler, såsom konstitutionella grundsatser, civilrättsliga regler eller andra offentligrättsliga regler. Den överblick över rättsordningen i dess helhet som ledamöterna på en lagrådsavdelning besitter måste vara av särskilt värde när det gäller att ta ställning i sådana hänseenden. I likhet med lagrådsutredningen föreslår rättighetsskyddsutredningen att en lagrådsavdelning skall kunna vara sammansatt antingen av två justitieråd och ett regeringsråd eller av ett justitieråd och två regeringsråd (se närmare 6.8.4).

De verkningar som en indirekt skatt – mervärdeskatt, reklamskatt – kan ha för möjligheterna att sprida tryckta skrifter eller eljest för vidsträckt opinionsfrihet är exempel på sambandet mellan skattelag och konstitutionella grundsatser. Ett annat exempel är förhållandet mellan en regel om uppgiftsskyldighet inom taxeringsförfarandet och bestämmelser på yttrandefrihetens område om skydd för meddelare eller om rätt till anonymitet.

Lagrådsutredningen har påpekat (s. 295) att skattelagar i många fall har anknytning till civilrättslig lag och att de i viss utsträckning bygger på begrepp hämtade från civilrätten. En granskning i lagrådet kan helt säkert främja en utveckling mot en fast och enhetlig terminologi och i sin mån medverka till att reformer på skatteområdet inte utan sakliga skäl får olika verkningar för olika människor.

Skatteregler om aktiebolag eller liknande sammanslutningar har ett självklart samband med associationsrättsliga regler, och här torde en granskning i lagrådet därför ofta vara motiverad. Bestämmelser om kupongskatt och utskiftningsskatt samt kommunalskattelagens föreskrifter om beskattning av s. k. vinstbolag och av partrederier kan nämnas som exempel. Stundom har problem med skilda former av s. k. skatteflykt skapat behov att ingripa mot förfaranden på bolagsrättens område eller inom försäkringsområdet.

Lagbestämmelser om realisationsvinstbeskattning måste i regel anknyta

till civilrättens regler om äganderätt, det må sedan vara fråga om aktier, andelar i föreningar, lösöre eller fastigheter. Här är det av betydelse att de skatterättsliga reglerna anpassas efter innehållet i de civilrättsliga eller att det i varje fall tillses att brist på samstämmighet inte uppkommer utan vägande skäl. Något liknande gäller åtskilliga ändringar inom arvs- och gåvobeskattningen.

En tredje synpunkt av betydelse är hur invecklad och tekniskt komplicerad en skattelag är. Det har ofta framhållits att 1928 års kommunalskattelag med anvisningar och med anknyttande skattelagar som helhet är synnerligen svåröverskådlig. Ändringar i dessa lagar innefattar ofta juridiskt-tekniska problem, som kan motivera en granskning i lagrådet.

Den nu gjorda genomgången kan ge anledning att förmoda att granskning i lagrådet är påkallad oftare i fråga om direkta skatter än i fråga om indirekta. Såvitt utredningen kan överblicka är detta också fallet. Grunderna för uttag av en indirekt skatt är generellt sett mera schematiska och ger mindre anledning till diskussion från likformighetssynpunkt. En övergång till ett nytt system för indirekt beskattning i stil med övergången från den allmänna varuskatten till mervärdeskatten eller en mera genomgripande reform av en indirekt skatt torde emellertid kunna gripa in i lagstiftningen i så många hänseenden och på sådant sätt att granskning i lagrådet allmänt sett måste vara högst befogad. Något liknande gäller andra fall när en indirekt skatt tas ut på förut icke tillämpat sätt, med ny teknik eller dylikt, exempelvis kilometerskatten enligt 17–21 §§ vägtrafikskattelagen (1973:601).

Att en skattelag hänvisas till lagrådet skall naturligtvis inte utan vidare leda till att lagrådet anser sig behöva granska alla föreskrifter i lagen lika ingående. Det kan emellertid, inte bara med tanke på lagrådets arbetsbörda utan också av hänsyn till önskemålet om en klar rågång kring lagrådets ansvarsområde, ofta vara motiverat att remissen klart anger varpå lagrådet främst skall inrikta sin granskning.

De här förda resonemangen har tagit sikte närmast på frågorna, huruvida skattelag är viktig för enskilda eller från allmän synpunkt och huruvida remiss till lagrådet kan anses sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet. Den här diskuterade bestämmelsen innehåller ännu en begränsning av den principiella skyldigheten att hänvisa lagförslag till lagrådet, nämligen för fall då lagrådets hörande anses fördröja lagstiftningsfrågans behandling så, att avsevärt men skulle uppkomma.

Det är naturligt att det ofta framstår som angeläget att få en skattelag antagen snabbt. Motiven för skyndsam behandling torde ofta vara av konjunkturpolitisk natur. Då uppkommer i regel inga problem: ändringen består kanske i justering av en skattesats, eller läget är eljest sådant att inga starka motiv för remiss till lagrådet är för handen. Gäller det att snabbt ingripa mot tendenser till skatteflykt, kan däremot en lagrådsgranskning ofta vara sakligt sett starkt påkallad. Det är inte möjligt att förutse i vilka typer av fall man kommer att känna behov av särskilt snabb behandling av ett förslag till skattelag. Det blir statsmakternas sak att väga behovet av lagrådsgranskning mot kravet på snabbhet.

6.8.4 *Lagrådets sammansättning och arbetsformer*

Lagrådsutredningen har lagt fram ett antal alternativa förslag till grundlagsföreskrifter, genom vilka lagrådets obligatoriska granskningsområde skulle bestämmas. Utredningen har försökt beräkna vilken arbetsbörda de olika förslagen skulle medföra för lagrådet men funnit en betydande osäkerhet vidlåda varje försök i denna riktning. Utredningen har uttalat att, om det obligatoriska granskningsområdet bestäms enligt något av de framlagda alternativen, granskningen kan antas normalt ta i anspråk minst två avdelningar. Tre avdelningar antas bli det vanliga, tidvis kan fyra avdelningar behövas.

Varje avdelning av lagrådet skall enligt lagrådsutredningen bestå av i regel tre ledamöter. I varje avdelning skall ingå minst ett justitieråd och ett regeringsråd. Sammanlagt högst nio justitieråd och regeringsråd skall samtidigt få tjänstgöra i lagrådet.

Rättighetsskyddsutredningen har byggt upp sitt förslag angående området för lagrådets granskning på annat sätt än lagrådsutredningen och vill här göra ett försök att belysa förslagets effekter på lagrådets arbetsvolym.

Något i strikt mening obligatoriskt granskningsområde skall enligt förslaget inte finnas. I stället anges vissa typer av lagar, och det sägs att lagrådets yttrande över förslag till sådan lag bör inhämtas, innan riksdagen fattar beslut, under förutsättning dock att riksdagen finner lagen vara viktig för enskilda eller från allmän synpunkt. Ett par generellt angivna undantagsregler skall gälla, syftande dels på fall där lagrådets yttrande är obehövligt med tanke på frågans beskaffenhet, dels på särskilt brådskande fall. Effekten av "bör"-regeln förstärks genom att det ålägges regeringen att motivera uraktlåtenhet att till lagrådet remittera förslag till lag av något av de uppräknade slagen.

Om regeringen finner att ett lagförslag är viktigt för enskilda eller från allmän synpunkt och vidare att ingen av de två undantagssituationerna är för handen, är regeringen således principiellt skyldig att inhämta lagrådets yttrande över förslaget, innan regeringen lägger fram det för riksdagen.

Rättighetsskyddsutredningens förslag är utformat så att tillämpningen visserligen i största utsträckning ytterst är lagd i riksdagens hand men att det likväl tar sikte på de ifrågavarande förslagens beskaffenhet. I första omgången skall övervägas, om lagen är "viktig" i stadgandets mening. Anses detta vara fallet, skall man ta ställning till om det på grund av "frågans beskaffenhet" skulle sakna betydelse att höra lagrådet eller om lagrådsyttrandet skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så, att avsevärt men skulle uppkomma.

Regler sådana som dessa är tänkta att tillämpas på samma sätt under skilda tider. Man måste dock räkna med att strömmen av lagförslag ibland kan vara så strid att undantagsregeln om brådskande får vidgad tillämpning.

Rättighetsskyddsutredningens förslag angående ett särskilt kvalificerat förfarande för lagärenden som angår rättighetsbegränsningar innebär att en ny arbetsuppgift läggs på lagrådet. Om det i behörig ordning yrkas att detta förfarande skall tillämpas, skall, om förslaget inte blir vare sig antaget med 5/6 majoritet eller förkastat, konstitutionsutskottet för riksdagens vidkommande pröva, huruvida förslaget verkligen angår en rättighetsbegränsning.

Utskottet skall inte kunna besvara en sådan fråga nekande utan att lagrådet har avgivit yttrande i frågan. Utredningen vill emellertid hålla före att denna arbetsuppgift inte kommer att i högre grad påverka lagrådets arbetsbörda.

Det sagda leder fram till slutsatsen att det knappast är möjligt att mera exakt beräkna effekterna på lagrådets arbetsvolym av de förslag som rättighetsskyddsutredningen lägger fram. Det finns starka skäl att organisera lagrådet så att antalet avdelningar och därmed lagrådets kvantitativa kapacitet kan anpassas efter variationer i tillströmningen av granskningsuppgifter.

Rättighetsskyddsutredningen har som en utgångspunkt (6.8.1) angivit att lagrådet åtminstone till väsentlig del skall bestå av justitieråd och regeringsråd. Utredningen har därvid åberopat bl. a. att detta ger garanti för att aktuell erfarenhet av rättskipning på skilda områden kommer att stå till lagrådets förfogande. En annan utgångspunkt sades vara att högst nio justitie- eller regeringsråd skall tjänstgöra samtidigt i lagrådet.

Lagrådsutredningens förslag att minska det normala antalet ledamöter i en lagrådsavdelning från fyra till tre får till följd att det blir möjligt att organisera tre lagrådsavdelningar utan att anlita någon utomstående. Rättighetsskyddsutredningen ser detta som en stor fördel. Även från andra synpunkter har rättighetsskyddsutredningen funnit förslaget i denna del godtagbart.

Enligt rättighetsskyddsutredningens mening bör möjligheten att anlita pensionerat justitie- eller regeringsråd eller annan utomstående jurist såsom ledamot av lagrådet utnyttjas främst när man undantagsvis behöver en fjärde avdelning eller en fjärde ledamot på någon av avdelningarna.

Den nu gjorda genomgången av de organisatoriska frågorna visar att rättighetsskyddsutredningen härvidlag i huvudsak ansluter sig till lagrådsutredningens förslag.

Lagrådsutredningen har föreslagit att lagrådet vid behandlingen av visst ärende skall som sakkunnig kunna anlita person med särskilda fackkunskaper. Sådan sakkunnig tänkes bli förordnad av regeringen på begäran av lagrådsavdelningen. Förslaget innebär den ändringen i förhållande till gällande ordning att den särskilt tillkallade sakkunnige inte som nu skall vara ledamot av lagrådet utan biträda detta. En föreskrift i ämnet skall enligt förslaget tas in i lagen om lagrådet (10 §).

Rättighetsskyddsutredningen har självfallet ingen erinran mot att lagrådet skall kunna förskaffa sig biträde av utomstående sakkunnig. Det är emellertid svårt att se något skäl till att en sådan sakkunnig skulle behöva förordnas av regeringen. Därmed torde det huvudsakliga motivet till att reglera frågan om sakkunnig i lag falla bort. I lagrådslagen behöver ingenting annat sägas i ämnet än att lagrådet på allmän bekostnad äger anlita de sakkunniga och biträden i övrigt som det anser sig behöva. Självfallet skall varje avdelning kunna besluta därom för sin egen del.

I övrigt kan rättighetsskyddsutredningen i allt väsentligt ansluta sig till lagrådsutredningens förslag om lagrådets organisation och arbetsformer. Rättighetsskyddsutredningen återkommer till vissa särskilda frågor i specialmotiveringen.

7 Förfarandet vid grundlagsstiftning

7.1 Bakgrunden

Vårt nuvarande system för ändring av grundlag går tillbaka till regler som tillkom i samband med att vår första tryckfrihetsförordning infördes 1766. De gällande reglerna (8 kap. 15 § regeringsformen) innebär att en grundlagsändring förutsätter två likalydande riksdagsbeslut och att det mellan dessa beslut skall ha hållits val till riksdagen i hela riket.

Frågan om en möjlighet att genomföra ändring av grundlag snabbare än genom proceduren med två riksdagsbeslut med mellanliggande val övervägdes i samband med tillkomsten av 1949 års tryckfrihetsförordning. En sådan möjlighet avvisades då (prop. 1948:230 s. 79, 101) därför att den rådande proceduren ansågs ge säkerhet mot förhastade ändringar under oroliga tider; grundlagarnas kanhända främsta betydelse ansågs ligga i att de utgjorde en "garanti mot rubbning av landets konstitution samt dess grundläggande rätts- och förvaltningsprinciper under stämningslägen, som framkallats av utomordentliga inre eller yttre förhållanden".

Författningsutredningen föreslog (SOU 1963:16 och 17; 7 kap. 4 § förslaget till regeringsform) 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 regeringen beslutade om det inom samma tid. Det vilande grundlagsbeslutet skulle förfalla, om majoriteten av de deltagande i folkomröstningen röstade mot det och denna majoritet svarade mot mer än hälften av antalet godkända röster vid det samtidigt förrättade riksdagsvalet. En sammanställning över de remissyttranden som avgavs över författningsutredningens förslag i denna del återfinns i SOU 1965:34 s. 24 ff.

Grundlagberedningen tog i sitt förslag till regeringsform (SOU 1972:15) inte in några regler om beslutande folkomröstning i grundlagsstiftningsfrågor. Tre av beredningens ledamöter förde emellertid i en gemensam reservation fram ett förslag i frågan som i sak anslöt sig mycket nära till vad författningsutredningen hade förordat.

Under remissbehandlingen av grundlagberedningens förslag uppehöll sig endast ett fåtal remissinstanser vid folkomröstningsfrågorna. En sammanställning över yttrandena i denna del finns intagen i propositionen 1973:90 (bil. 3 s. 112 f.).

Frågan om beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor har vidare

behandlats av riksdagen i samband med beslutet om 1974 års regeringsform (KU 1973:26) och beslutet om de nya regler i regeringsformen till skydd för de medborgerliga fri- och rättigheterna som trädde i kraft den 1 januari 1977 (KU 1975/76:56). Riksdagen avlog vid dessa tillfällen yrkanden om införande av ett folkomröstningsinstitut av det slag som hade förordats av reservanterna i grundlagsberedningen.

Regler med ändamål att ge säkerhet för längre betänketid vid grundlagsändring övervägdes i samband med 1976 års beslut angående grundläggande fri- och rättigheter (SOU 1975:75 s. 94, 219 f., prop. 1975/76:209 s. 90, KU 1975/76:56 s. 16, 75 f.). I reservation till utskottsbetänkandet i ärendet föreslogs att det första riksdagsbeslutet skulle fattas minst sex månader före nästa ordinarie val till riksdagen och att det andra beslutet inte skulle få fattas förrän två månader efter valet.

7.2 Överväganden

7.2.1 Tidsfrist vid grundlagsändring

Det ligger ett betydande värde i att proceduren för grundlagsändring ger säkerhet för att förslag till ändringar blir noga övervägda. Enligt rättighets-skyddsutredningens mening bör man hålla fast vid kravet på två likalydande riksdagsbeslut med mellanliggande val.

Tanken att genom en särskild tidsfrist förlänga den nödvändiga betänketiden har skäl för sig. Det är också angeläget att grundlagsändringar med stor principiell och praktisk räckvidd inte behandlas i riksdagen mot slutet av riksdagssessionen närmast före valet, något som under senare decennier har varit regel snarare än undantag. Däremot är det svårt att se någon större fördel med en tidsfrist efter riksdagsvalet. Har de flesta medborgarna vid valet givit förtroende åt företrädare för meningsriktningar som stöder det vilande förslaget, kan oftast inte någonting vara att vinna på ytterligare anstånd.

En tidsfrist före valet kan utformas på skilda sätt. Det förslag som övervägdes 1976 innebar att en viss tid – sex månader – skulle förflyta mellan det första beslutet och valet. En sådan ordning kunde få till följd att riksdagsarbetet med en grundlagsändring forcerades. De gynnsamma effekter man strävar efter genom en föreskrift om tidsfrist torde kunna nås bättre genom en regel om att en viss minsta tid skall förflyta mellan ärendets väckande och valet. Härmed kan man få större säkerhet både för en grundlig behandling i riksdagen och för en omfattande offentlig debatt.

Någon anledning att hindra att grundlagsändring genomföres i anslutning till extra val till riksdagen finns inte. Ett sådant val torde snarast ge bättre utrymme än ett ordinarie val för noggrann belysning av det vilande grundlagsförslaget. Inte desto mindre kan man utgå från att flertalet grundlagsändringar kommer att genomföras i anslutning till ordinarie val. Om dessa, som hitills, skall äga rum den tredje söndagen i september månad, bör man bestämma tidsfristen för förslag om grundlagsändring så att riksdagen normalt kan slutföra behandlingen senast relativt tidigt under vårsessionen. Detta bör man kunna uppnå genom att bestämma att förslag till ändring av grundlag skall föreläggas riksdagen (anmälas i kammaren) minst

tio månader före valet eller alltså, i förhållande till ordinarie val, senast omkring den 15–20 november året före valet.

Huvudsyftet med en tidsfrist sådan som den här förordade är att säkra tid för en omsorgsfull beredning av viktiga grundlagsförslag. Undantagsvis kan det visa sig angeläget att få en grundlagsändring genomförd i samband med ett instundande val, ehuru frågan kommer upp först när mindre än tio månader återstår till valet. Rättighetsskyddsutredningen anser det olyckligt att genom en undantagslös regel hindra något sådant. En möjlighet att slutföra ett senare väckt grundlagsärende bör finnas. Undantagsregeln bör emellertid utformas så att man inte träder intresset av en omsorgsfull utskottsberedning för när. Det bör ligga i konstitutionsutskottets hand att pröva frågor om undantag från tiomånadersregeln, och en förutsättning för att undantag skall medges bör vara att en stor majoritet av ledamöterna i utskottet förenar sig därom. Utredningen anser att gränsen bör dras vid fem sjättedelar av ledamöterna, vilket vid nuvarande sammansättning – femton ledamöter – innebär att tretton ledamöter måste stödja tanken på undantag.

I praktiken kan den föreslagna undantagsmöjligheten tänkas få till följd att, vad gäller de fall då grundlagsfrågan väcks av regeringen, det ansvariga statsrådet i god tid under arbetet med beredningen av frågan under hand begär konstitutionsutskottets medgivande att få avlämna förslag i ärendet. Det bör emellertid inte finnas något hinder mot att utskottet, vare sig framställningen görs på nu angivet sätt eller först senare, tar slutlig ställning i frågan om undantag först i samband med beredningen av ärendet. En föreskrift om tidsfristen bör inflyta i 8 kap. 15 § regeringsformen.

Det saknas anledning att i regeringsformen införa någon särskild regel om behandlingen av förslag till grundlagsändring som väcks i riksdagen mindre än tio månader före ett ordinarie val utan att konstitutionsutskottet har medgivit eller senare medger undantag. Det bör inte finnas något hinder för riksdagen att fatta sitt första beslut. Det andra och avgörande beslutet får emellertid i sådant fall inte fattas redan efter det här nämnda ordinarie valet, utan frågan får vila över nästa val, ordinarie eller extra. Det kan också inträffa att ett extra val hålles efter det första beslutet i grundlagsfrågan men innan tio månader har förflutit från det att förslaget väcktes. Även i detta fall får förslaget vila över det därpå följande valet. De senast antydda komplikationerna påkallar en jämkning av 5 kap. 12 § riksdagsordningen.

7.2.2 Folkomröstning om vilande grundlagsförslag

Det svenska statsskicket kan karakteriseras som en representativ, parlamentarisk demokrati. Detta innebär bland annat att den politiska verksamheten främst försiggår genom partier. De enskilda medborgarnas grundläggande konstitutionella uppgift är att vid regelbundet återkommande allmänna val utse de partipolitiskt engagerade personer som skall företräda dem i de olika beslutande församlingarna: riksdagen, kommunfullmäktige och landsting. Det är tydligt att ett styrelseskick som är uppbyggt på detta sätt skulle kunna utsättas för allvarliga störningar om folkomröstningar kom att utgöra ett mera normalt återkommande inslag i det politiska beslutsfattandet. I svensk rätt förekommer för närvarande inte heller någon annan form av folkomröstning

än den rådgivande. För att en folkomröstning skall komma till stånd krävs att riksdagen genom vanligt majoritetsbeslut stiftar en lag i frågan.

Vad som nu har sagts utesluter emellertid inte att ett folkomröstningsinstitut särskilt avsett för grundlagsfrågor kan vara av värde. Det har också vid skilda tillfällen föreslagits att en möjlighet till beslutande folkomröstning skulle öppnas såvitt gäller stiftande av grundlag. Enligt regeringsformens inledande stadgande utgår all offentlig makt i Sverige från folket. Vissa principiella skäl talar därför 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. De principiella skälen för folkomröstning som ett led i grundlagsstiftningsförfarandet har ytterligare ökat i styrka i och med att det i regeringsformen har förts in ett omfattande regelsystem med uppgift att skydda de medborgerliga fri- och rättigheterna mot angrepp från det allmännas sida.

Man kan erinra om att två av de tyngsta skälen mot att använda sig av folkomröstningar – svårigheterna att formulera frågorna och svårigheterna att tolka omröstningsresultaten – kommer att sakna 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.

Utredningen förordar mot bakgrund av det anförda att vårt nuvarande grundlagsstiftningsförfarande kompletteras med ett folkomröstningsinstitut som innebär att beslutande folkomröstning i en grundlagsfråga kan förrättas efter det första men före det andra av de två riksdagsbesluten. Om ett sådant institut skall kunna fylla sin funktion kan man tydligen inte, som i fråga om den vanliga rådgivande folkomröstningen, överlämna åt riksdagsmajoriteten att avgöra om det skall komma till användning eller inte. Man får i stället antingen låta folkomröstning utgöra ett obligatoriskt inslag i grundlagsstiftningsproceduren eller ge en riksdagsminoritet av viss storlek rätt att få till stånd en folkomröstning.

Av dessa alternativ kan det första från rent principiella utgångspunkter te sig mest tilltalande. Man måste emellertid beakta att många grundlagsändringar är av ganska detaljbetonad, teknisk karaktär och utan större betydelse för folkstyrelsen som sådan. De betydelsefulla grundlagsändringar som har gjorts under de senaste åren är undantagsföreteelser snarare än normalfall. Grundsatsen att folket bör ha möjlighet att delta i beslut som är av grundläggande betydelse för det demokratiska styrelseskicket eller för medborgarnas fri- och rättigheter kräver således inte att folkomröstning äger rum i samband med varje grundlagsändring. Man kan tvärtom befara att institutet skulle förlora i värde om det kom till användning alltför ofta.

Slutsatsen av det sagda blir således att folkomröstning av det slag som det här är fråga om bör komma till stånd först efter särskilt beslut men att ett sådant beslut skall kunna fattas redan av en minoritet av riksdagens ledamöter. Ett beslut om folkomröstning bör emellertid å andra sidan fordra anslutning av en så stor andel av riksdagen att man inte behöver befara att omröstningsmöjligheten kommer att missbrukas. Det antal som genomgå-

ende har föreslagits i sammanhanget – en tredjedel av riksdagens ledamöter – synes innebära en lämplig avvägning i frågan. Som ytterligare en garanti mot illojal användning av folkomröstningsinstitutet bör, efter mönster av vad som gäller i fråga om misstroendeförklaring, föreskrivas att yrkande om folkomröstning får tas upp till prövning bara om minst en tiondel av riksdagens ledamöter står bakom det. Vidare bör gälla att ett sådant yrkande skall få framställas endast under en ganska kort tidsperiod efter beslutet att anta ett grundlagsförslag som vilande.

I fråga om tidpunkten för folkomröstning i en grundlagsstiftningsfråga har inom utredningen hävdats å ena sidan att en fristående folkomröstning skulle kunna tänkas locka så få röstande att dess resultat inte blev representativt för folkmeningen och, å andra sidan, att folkomröstning i sådan fråga är en så betydelsefull sak att den inte bör komma i skymundan av ett riksdagsval samt att folkomröstning inte bör anordnas i andra frågor än sådana där man verkligen kan påräkna ett stort intresse. Utredningen föreslår att folkomröstning i grundlagsstiftningsfråga skall anordnas samtidigt med det riksdagsval som enligt gällande ordning skall föregå det andra riksdagsbeslutet.

Den fråga som skall ställas till folket bör gälla godtagande eller förkastande av ett visst vilande grundlagsförslag. Svaret skall alltså vara ja eller nej. Med hänsyn till att folkomröstningsinstitutets syfte inte är att försvåra önskvärda moderniseringar av grundlagarna bör för att grundlagsändring skall kunna komma till stånd inte krävas aktivt stöd av huvuddelen av de röstande. Institutets syfte uppnås redan genom en reglering som i stället innebär att ett förslag är förkastat om mer än hälften av de röstande har röstat mot det och nej-rösterna också motsvarar mer än hälften av de godkända röster som har avgivits i det samtidigt förrättade riksdagsvalet. Också på denna punkt ansluter sig utredningen till de förslag i frågan som tidigare har framförts.

Möjlighet till beslutande folkomröstning bör föreligga också i fråga om beslut som till följd av särskilda regler i regeringsformen fattas i grundlagsstiftningsform. Undantag bör emellertid göras för riksdagsordningen. Bestämmelserna i denna gäller uteslutande riksdagens arbetsformer och inre organisation och de har därför inte samma grundläggande betydelse för folkstyrelsen som reglerna i grundlagarna. Det bör därför även i fortsättningen ankomma på riksdagen ensam att besluta i de frågor som regleras i riksdagsordningen.

För de rådgivande folkomröstningarnas del gäller att besluten om de frågor som skall ställas till medborgarna och om tidpunkten för omröstning skall ha formen av lag. Skälet härtill är att dessa beslut ofta innefattar besvärliga ställningstaganden av stor politisk betydelse. Som utredningen har nämnt i det föregående föreligger inte några sådana svårigheter såvitt gäller folkomröstningar i grundlagsstiftningsfrågor. Både frågeställningen och tidpunkten är här på förhand givna. Det finns därför inte någon anledning vare sig att ge beslutet om en sådan folkomröstning lagform eller att bereda frågan i utskott. Beslutsförfarandet bör i stället utformas efter mönster av vad som gäller för beslut om misstroendeförklaring mot statsråd. Den enda punkt i sammanhanget som skulle kunna ge upphov till svårigheter gäller vad som skall anses vara ett vilande grundlagsförslag i motsats till två eller flera. Av 2 kap. 9 § riksdagsordningen följer att denna fråga i första hand skall avgöras av

talmannen i samband med kammarbehandlingen. Om kammaren inte skulle dela talmannens mening får frågan på vanligt sätt avgöras av konstitutionsutskottet.

Förslaget om folkomröstning i grundlagsfrågor kan sammanfattas på följande sätt. Ett som vilande antaget grundlagsförslag skall föras ut till folkomröstning samtidigt med riksdagsval, om detta krävs av minst en tredjedel av riksdagens ledamöter. Yrkande om folkomröstning skall inom viss kortare tid efter det första grundlagsbeslutet framställas av minst en tiondel av ledamöterna och riksdagsbehandlingen av frågan skall i övrigt följa samma regler som för närvarande gäller för misstroendeförklaring mot statsråd. Folkomröstningen skall vara ett ställningstagande för eller emot det vilande förslaget. Detta skall vara förkastat om majoriteten av de röstande tar ställning mot det och antalet nej-röster även motsvarar mer än hälften av de godkända röster som har avgetts i det samtidigt förrättade riksdagsvalet. I annat fall skall det vilande förslaget behandlas på vanligt sätt, det vill säga tas upp till definitivt avgörande av den nyvalda riksdagen.

8 Förstärkningar av särskilda fri- och rättigheter

8.1 Förstärkt skydd mot retroaktiv lagstiftning

Efter förslag av *grundlagberedningen* infördes i 1974 års regeringsform ett förbud mot retroaktiv lagstiftning på ett rättsområde – straffrättens. I samband med 1976 års reform omformulerades förbudet så att det riktades direkt till de rättstillämpande myndigheterna och fördes över till det särskilda rättighetskapitlet (2 kap. 10 § regeringsformen). Enligt bestämmelsen i nu gällande lydelse får straff eller annan brottspåföljd inte åläggas för gärning som inte var belagd med påföljd, när den förövades. Ej heller får svårare brottspåföljd åläggas för gärning än den som var föreskriven då. Vad nu sagts gäller även förverkande och annan särskild rättsverkan av brott.

Som ett förbud mot retroaktiv lagstiftning kan man även beteckna den regel, som ursprungligen föreslogs av grundlagberedningen och som återfinns i 2 kap. 11 § första stycket regeringsformen. Enligt denna får inte domstol inrättas för en redan begången gärning och inte heller för viss tvist eller i övrigt för visst mål.

1973 års *fri- och rättighetsutredning* (SOU 1975:75 s. 157 ff.) övervägde att utvidga retroaktivitetsförbudet. Utredningen, som till en början fann att tillämpningsområdet för det gällande förbudet mot retroaktiv strafflag inte kunde utökas, gjorde i samband härmed ett uttalande om tolkningen av detta, som departementschefen i propositionen 1975/76:209 (s. 125) senare anslöt sig till. Utredningen påpekade att retroaktivitetsförbudet – åtminstone genom analogisk lagtillämpning – träffar även straffliknande administrativa påföljder såsom skattetillägg, överlastavgift etc.

Fri- och rättighetsutredningen övervägde vidare att införa ett förbud mot retroaktiv skattelag och mot annan retroaktiv lagstiftning enligt 8 kap. 3 § regeringsformen, dvs. föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Av två skäl fann utredningen att det inte var möjligt att föreslå ett sådant förbud. För det första konstaterades att något undantagslöst förbud mot retroaktiv lagstiftning inte upprätthålls på de angivna rättsområdena. Och att i lagtext med någon grad av precision ange förutsättningarna för när avsteg från huvudregeln får medges fann utredningen inte vara möjligt. Till det sagda kom problemet att avgöra vad som skall förstås med att en lag är tillbakaverkande eller har retroaktiv verkan. Utanför straffrättens område, menade utredningen, är det ofta oklart och föremål för delade meningar vad som skall anses vara en retroaktiv verkan av en lag.

I en *reservation* till fri- och rättighetsutredningens betänkande (s. 248 f.) föreslog Per Ahlmark, fp, och Allan Hernelius, m, ett retroaktivitetsförbud av samma lydelse som det som redovisas nedan under reservationen i konstitutionsutskottet.

Departementschefen, statsrådet Geijer, delade i *propositionen* 1975/76:209 (s. 125 f.) fri- och rättighetsutredningens bedömning, liksom *konstitutionsutskottet* (KU 1975/76:56 s. 35 ff.). Riksdagen följde konstitutionsutskottet.

I en *reservation* till konstitutionsutskottets betänkande (Björn Molin, fp, samt Anders Björck och Allan Hernelius, m, s. 58 f.) lades fram förslag till ett utvidgat retroaktivitetsförbud. Enligt den föreslagna lagtexten, vilken tänktes vara placerad i 2 kap. 10 § regeringsformen, skulle ny eller förhöjd skatt, avgift eller annan påлага inte få införas genom föreskrift som ges tillbakaverkande kraft, försåvitt det inte föranleddes av särskilda skäl i samband med svår ekonomisk kris, krig eller med krig jämförliga förhållanden. Föreskrifter om annat än straff respektive skatter och andra pålagor och som har en för den enskilde betungande effekt skulle inte få ges tillbakaverkande kraft med mindre än att synnerliga skäl föranledde det.

Till konstitutionsutskottets betänkande var i samma fråga fogat även ett *särskilt yttrande* (s. 92 f.) där Karl Boo, Bertil Fiskesjö, Gustaf Jonnergård och Sven-Erik Nordin, alla c, angav att de godtog propositionen på denna punkt men att de ansåg att hela frågan om en vidgning av förbudet mot retroaktiv lagstiftning borde bli föremål för en förnyad utredning.

Rättighetsskyddsutredningen har funnit det vara en angelägen uppgift att fortsätta överväga om det är möjligt att föra in ett vidgat skydd mot retroaktiv lagstiftning i regeringsformen. Som de tidigare övervägandena har visat uppställer sig emellertid några ganska svårösta problem när man undersöker möjligheterna att vidga förbudet mot retroaktiv lagstiftning. Ett består i att man inte hittills helt har kunnat undvika retroaktivitet i lagstiftningsarbetet på något rättsområde utanför straffrättens. I större eller mindre utsträckning, beroende på rättsområdet, kan det alltså finnas ett behov av att komplettera ett grundlagsförbud med undantag. Ett annat huvudproblem är att avgöra vad som skall förstås med att en lag är tillbakaverkande eller har retroaktiv verkan. Utanför straffrätten finns inga allmänt godtagna principer för att avgöra detta.

Det har inte varit möjligt att överväga hela frågan om en vidgning av förbudet mot retroaktiv lagstiftning. Utredningen har begränsat sig till föreskrifter om skatt. Även avgifter till det allmänna omfattas av utredningens överväganden. Vad i det följande sägs om skatter avser, där ej annat framgår av sammanhanget, också avgifter.

Huvudskälet mot retroaktiv lagstiftning är att en sådan lagstiftning bryter mot grundsatsen att man i förväg skall kunna bedöma de rättsliga konsekvenserna av sitt handlande. En medborgare som handlar med utgångspunkt i gällande rätt riskerar att hans handling kommer att bedömas enligt regler som har tillkommit i efterhand, när han inte kan göra gjort ogjort. Om retroaktiviteten innebär skärpning av skattelag kan han t. ex. i efterhand bli vägrad avdrag för utgifter som var avdragsgilla när de bestreds. Ett annat exempel är att en gåva blir högre beskattad än givaren och mottagaren har räknat med. Ett resultat av retroaktiviteten kan alltså vara att annan skatt utgår. Ett indirekt resultat är ofta att den enskilde finner att han har gjort en

civilrättslig handling som han inte skulle ha gjort – eller skulle ha gjort på annat sätt – om han hade vetat hur den skulle bli bedömd skatterättsligt.

Det är ett rättssäkerhetsintresse av vikt att skattelagar inte utan starka skäl ges tillbakaverkande kraft. I en tid då en stor och växande andel av medborgarnas inkomster uttas i skatt för gemensamma ändamål skärps kraven på att skatteuttagets fördelning på olika grupper uppfattas som rättvis. Självklart innebär detta bland annat att lagstiftaren successivt måste se över skattesystemet och ingripa mot skattefusk och skatteflykt. Men samtidigt måste krävas att ändringarna sker på ett för de enskilda medborgarna godtagbart sätt.

Utredningen övergår här efter till frågan hur ett grundlagsförbud skulle kunna utformas.

Fri- och rättighetsutredningen fann det vara omöjligt att i en kort grundlagsregel klargöra vad som skall menas med en retroaktiv verkan av en lag på områden utanför straffrättens. Rättighetsskyddsutredningen har som ovan nämnts tagit upp till övervägande ett mera begränsat område, skatte- och avgiftslagstiftningen. Visserligen är det på dessa områden inte lika enkelt och entydigt att avgöra om en lag är retroaktiv som inom straffrätten, där man bara behöver jämföra tidpunkten för lagens ikraftträdande med tidpunkten för den brottsliga gärningen. För att skattskyldighet skall utlösas krävs nämligen att flera faktorer föreligger samtidigt, t. ex. att den det gäller är bosatt i riket, att en rättshandling sker yrkesmässigt eller att en viss relation finns mellan två parter (t. ex. anställningsförhållande, äktenskap). Men härutöver krävs regelmässigt att en transaktion av något slag sker, t. ex. att kontant betalning tas emot eller ges ut, att fakturor utfärdas eller tas emot eller att en gåva ges bort. Utredningen har efter en genomgång av olika typfall funnit att det är en framkomlig väg att låta en grundlagsregel bygga på att tidpunkten för en transaktion (rättshandling) av nu nämnt slag – jämförd med tidpunkten för lagens ikraftträdande – i regel blir avgörande för om lagen är retroaktiv eller inte. I andra fall, där någon rättshandling av angivet slag inte äger rum, kan man utan större svårighet ändå peka ut den omständighet, som direkt utlöser skattskyldigheten.

Innebörden av det nyss sagda kan sägas vara att man beträffande existerande skatteformer knyter an till reglerna om skattskyldighetens inträde.

För inkomstskattens del är det främst fråga om reglerna i 41 § kommunalskattelagen (1928:370), dvs. principen om beräkning av inkomst enligt bokföringsmässiga grunder respektive den s. k. kontantprincipen.

Vid inkomst av tjänst, som alltid beräknas enligt kontantprincipen, är alltså den utlösande faktorn det förhållande att lön, pension eller annan ersättning uppbärs, blir tillgänglig för lyftning eller på annat sätt kommer den skattskyldige till godo. Detta gäller även om inkomsten har tjänats in långt tidigare. En följd av en sådan regel om retroaktivitetsförbud är att lagstiftaren är förhindrad att under löpande beskattningsår skärpa gällande skatteskala med giltighet för hela beskattningsåret. Däremot är det inte otillåtet att skattesatsen höjs under beskattningsåret med verkan för lön eller ersättning som utbetalas under återstående del därav, något som för inkomstskattens del dock torde vara opraktiskt. På motsvarande sätt förhåller det sig med t. ex. reglerna om rätt till avdrag vid inkomstberäkningen. Avdragsregler kan alltså

ändras i skärpande riktning endast såvitt de berör utgifter som har bestritts efter de nya reglernas ikraftträdande.

I motsats till övriga slag av inkomst enligt kommunalskattelagen skall inkomst av rörelse och av jordbruksfastighet beräknas inte enligt kontantprincipen utan enligt bokföringsmässiga grunder. Vid dessa inkomstslag får nya skatteregler inte träffa inkomst som enligt allmänt vedertagen köpmannased eller enligt vad som beträffande jordbruk är allmänt brukligt har uppförts i räkenskaperna såsom intäktspost före de nya reglernas ikraftträdande. Motsvarande gäller för avdragsposter i allmänhet. Beträffande bokföringsåtgärder som skall vidtas vid beskattningsårets utgång, t. ex. värdering av varulager, kan dock ändring i skattereglerna härom inte sägas vara retroaktiva, om de har trätt i kraft före beskattningsårets utgång. En annan sak är att de skäl som motiverar ett retroaktivitetsförbud i grundlag också med kraft talar för att lagstiftaren bör undvika att ändra regler av detta slag alltför nära den tidpunkt till vilken värderingen anknyter.

Avgörande betydelse vid beskattning av realisationsvinst har avyttringen eller, mera exakt, tidpunkten då (den första delen av) köpeskillingen lyfts av säljaren. Här bortses alltså från det förhållandet att viss, eventuellt betydande del av den skattepliktiga värdestegringen kan ha uppkommit under tid, då andra regler om realisationsvinstbeskattning eller inga sådana regler gällde. Det är vidare att märka att, eftersom realisationsvinstbeskattningen är en skatt på inkomst (av tillfällig förvärvsverksamhet) och kontantprincipen i detta sammanhang ges en särskild tolkning, en säljare inte kan vara säker på att försäljningen kommer att bli bedömd enligt de vid avtalsslutet gällande skattereglerna, om han inte samtidigt får uppbära åtminstone någon del av köpeskillingen.

I lagen (1941:416) om arvsskatt och gåvoskatt finns detaljerade regler om när skattskyldighet för arvs- och gåvoskatt inträder. Vid arvsskatt är det i regel arvlåtarens död som utlöser skattskyldigheten. Gåvoskattskyldighet inträder som huvudregel, då gåvan har fullbordats eller när en skriftlig gåvoutfästelse har överlämnats till mottagaren. I fråga om både arv och gåva kan skattskyldigheten undantagsvis, vid s. k. framskjutna förvärv, utlösas av en händelse som inträffar senare än nu har sagts.

Enligt lagen (1947:577) om statlig förmögenhetsskatt skall sådan skatt beräknas på visst sätt med hänsyn till förhållandena vid utgången av beskattningsåret. Förmögenhetsbeskattning kan därför inte sägas vara retroaktiv så snart den tidpunkt, per vilken förmögenhetsställningen beräknas, ligger efter lagens ikraftträdande.

Vad här har sagts om när den utlösande omständigheten inträffar vid de viktigare formerna av den nuvarande direkta beskattningen torde ge ledning också vid motsvarande bedömning i fråga om övriga direkta skatter. Något bör beröras även förhållandena vid annan beskattning.

Skattskyldighet för mervärdesskatt enligt lagen därom (1968:430) kan beräknas antingen enligt kontantprincipen eller enligt den s. k. faktureringsmetoden, som närmast motsvarar bokföringsmässiga grunder inom inkomstbeskattningen. Enligt lagens huvudregel inträder skattskyldigheten, när vederlag inflyter kontant eller i form av varor eller på annat sätt kommer den skattskyldige till godo och när uttag för egen räkning sker. Efter ansökan kan dock länsstyrelsen besluta att skattskyldig vid redovisning för mervärdesskatt

skall inräkna uppkomna fordringar i omsättningen. En höjning av mervärdeskatten kan därför sägas träffa de skattskyldiga något olika beroende på redovisningsmetoden. När leverans har skett och faktura har utställts men betalning ännu inte har influtit på ikraftträdandedagen, träffar höjningen endast den som redovisar enligt kontantprincipen. Denna konsekvens är en ofrånkomlig följd av behovet att ha en enkel grundlagsregel, som i princip anknyter till gällande skattelagars regler om skattskyldighetens inträde. I detta sammanhang förtjänar vidare påpekas att de skattskyldiga ju också har möjlighet att i sina leveransavtal ta in en klausul om rätt att vid skattehöjning höja priset med motsvarande belopp.

Att en grundlagsregel låter tidpunkten då en vara betalas respektive då en faktura sänds ut vara avgörande för retroaktivitetsprövningen, innebär självfallet inte att man vid en framtida höjning av mervärdeskatten alltid måste knyta an till dessa tidpunkter. Grundlagsregeln säger bara att höjningen inte får träffa en omsättning, där betalning respektive fakturering redan har skett vid höjningens ikraftträdande. Däremot skulle grundlagsregeln givetvis inte hindra – tvärtom skulle det ligga i linje med dess syften – att lagstiftaren vid en momshöjning låter den äldre skattesatsen gälla för vissa avtalade leveranser eller tjänster, som ännu ej har betalats eller fakturerats, då höjningen träder i kraft. Här kan erinras om att vid den senaste höjningen av mervärdeskatten, som trädde i kraft den 1 juni 1977 (prop. 1976/77:144, SkU 48, rskr 302), beslöts att skattesatsen under övergångstiden i princip skulle bestämmas med utgångspunkt i tidpunkten för leverans av vara eller tillhandahållande av tjänst.

Inte heller beträffande de olika formerna av punktskatter torde det vara svårt att – med hjälp av ifrågavarande lags regler om skattskyldighetens inträde – fastställa vilken omständighet som utlöser skattskyldigheten.

Tull, som statsrättsligt är att betrakta som en skatt, utgår enligt tullagen (1973:670) under angivna förutsättningar på vara som införs till Sverige. Den utlösande faktorn är här alltså införandet av en vara till landet.

Avgifterna torde inte vålla några särskilda problem. Vad gäller t. ex. socialförsäkringsavgifter – den ekonomiskt mest betydelsefulla formen av avgift – är det förhållandet att en arbetsgivare betalar ut lön till en arbetstagare eller att en uppdragsgivare ger ut ersättning till en uppdragstagare den utlösande faktorn. En ändrad uttagsprocent för någon av de olika arbetsgivaravgifterna får alltså om retroaktivitetsförbud råder inte tillämpas på lön eller ersättning som redan har utbetalats.

I det föregående har belysts med hänsyn till olika former av skatt och avgift vilken som är den utlösande faktorn och när denna inträffar. Det har sagts att skattelagarnas nu gällande regler om skattskyldighetens inträde blir avgörande i dessa hänseenden. Men vad händer om reglerna angående skattskyldighetens inträde ändras, vilket naturligtvis måste vara möjligt?

Svaret på den ställda frågan är, att en regel för skattskyldighetens inträde vad avser en existerande skatteform vid ett retroaktivitetsförbud inte får tillämpas så att skattskyldigheten utlöses av en omständighet som har inträffat redan när den nya regeln trädde i kraft.

Ett exempel kan belysa det nyss sagda. Enligt 6 § lagen om arvsskatt och gåvoskatt inträder, om en person genom testamente har tillerkänts nyttjanderätt till viss egendom och en annan person har fått äganderätten till samma

egendom, skattskyldighet för förvärvet av äganderätten först när nyttjanderätten har upphört. Den angivna regeln gäller dock bara under vissa ytterligare förutsättningar, bland annat att nyttjanderätten har viss varaktighet, minst fem år. Låt oss anta att en person i testamente har förordnat att viss egendom med äganderätt skall tillfalla en anhörig men att nyttjanderätten till egendomen under fem år skall tillkomma en annan person. Låt oss vidare anta att kravet i 6 § arvsskattelagen på nyttjanderättens varaktighet skärps till att gälla minst tio år. I så fall innebär den nya regeln att skattskyldighet för förvärvet av äganderätten inträder omedelbart vid testators död enligt huvudregeln vid arvbeskattning. Denna nya regel får dock inte tillämpas på sådana fall där testators död – den nya utlösande faktorn – redan har inträffat vid den nya regelns ikraftträdande.

I exemplet fordras alltså i tydlighetens intresse att man genom en övergångsbestämmelse gör klart att den nya regeln inte får tillämpas på de fall, där testators död redan har inträffat vid den nya regelns ikraftträdande. Just i de fall då man ändrar på reglerna för skattskyldighetens inträde torde det inte sällan erfordras övergångsbestämmelser av hänsyn till retroaktivitetsförbudet. Som jämförelse kan nämnas att samma behov i regel inte finns vid andra ändringar i befintliga skattelagar. Om i det ovan nämnda exemplet i stället inom fem år från testators död hade skett den ändringen i lagen om arvsskatt och gåvoskatt att skattesatsen hade höjts, hade ju den nya skattesatsen också gällt för beskattning av förvärvet av äganderätten, eftersom denna beskattning utlöses av att nyttjanderätten upphör.

I detta sammanhang återstår att ställa frågan vad ett retroaktivitetsförbud skulle betyda, om en helt ny skatt införs. Å ena sidan måste riksdagen givetvis ha frihet att konstruera skatten så som befinnes lämpligast t. ex. när det gäller den utlösande faktorn. Å andra sidan får denna faktor inte ligga i förfluten tid, när den nya skatteformen träder i kraft. Om en skatt införs på t. ex. innehavet av viss egendom måste den tidpunkt som är avgörande för frågan om skatt skall utgå ligga efter den nya lagens ikraftträdande. Retroaktivitetsförbudet skulle hindra en beskattning av den typ som skedde genom 1939 års förordning om värnskatt. Enligt denna förordning utgick skatt med hälften av den statliga inkomst- och förmögenhetsskatt som hade påförts år 1939, varför skatten kom att utgå på 1938 års inkomster och förmögenheter. Förbudet innebär naturligtvis att det aldrig blir tillåtet att i ny skatteform använda en beräkningsnorm, som redan har lagts till grund för beskattning en gång. (Här avses vad som följer av huvudregeln. Angående undantag från denna, se i det följande.)

Föreskrifter om förfarandet i skatte- och avgiftslagstiftningen, till exempel om de beslutande organens sammansättning och arbetsformer, träffas inte av retroaktivitetsförbudet. Undantagsvis kan dock vissa föreskrifter som kan sägas höra till förfarandet, till exempel bevisbörderegler, falla under förbudet.

Såsom har framgått flera gånger av det tidigare är det en självklar följd av det här förordade sättet att definiera begreppet retroaktivitet i fråga om skatte- och avgiftslag att definitionen inte täcker alla fall av sådan lag, som i någon mening medför retroaktiva effekter. För att till exempel anknyta till förmögenhetsbeskattningen skulle det inte anses vara en retroaktiv skattelag om man år 1 beslutar att frimärken som innehas 31.12 år 2 skall tas upp till

förmögenhetsbeskattning, således inte heller till den del lagändringen avser frimärken som innehas då ändringen träder i kraft. Lagändringar av detta slag måste uppenbarligen vara tillåtna.

Utredningen har ovan funnit både att det är önskvärt med ett grundlagsförbud mot retroaktiva skatter och avgifter och att begreppet retroaktivitet på dessa rättsområden kan definieras tillfredsställande. Kvar står då en fråga, nämligen om en tänkt grundlagsregel måste ha undantag.

Till en början kan slås fast att ett förbud mot retroaktivitet i grundlag bara behöver träffa sådana ändringar i skatte- och avgiftslagstiftningen, som är till nackdel för de skatt- respektive avgiftsskyldiga. Visserligen kan olägenheter uppstå även som en följd av en lindring i skatt- eller avgiftsskyldighet, men dessa är knappast av den valören att något skydd i grundlag häremot är påkallat.

Den diskussion om retroaktiv skattelag som har förts under senare år har haft sin utgångspunkt i att riksdagen i flera lagstiftningsärenden har ansett en viss retroaktiv tillämpning av nya skatteregler erforderlig. Det har i dessa ärenden regelmässigt varit fråga om att sätta stopp för förfaranden som regeringen och riksdagen har ansett innebära kringgående av gällande skattelag. För att få ett snabbt slut på dessa förfaranden och för att inte de gamla reglerna i slutskedet av sin giltighetstid skulle utnyttjas i stegrad omfattning har en viss retroaktiv tillämpning beslutats. I allmänhet, men inte alltid, har den retroaktiva periodens början bestämts med utgångspunkt i den dag, då någon form av förvarning om den kommande lagstiftningen har givits, till exempel dagen då ett utredningsbetänkande offentliggjordes eller då propositionen i ärendet lades på riksdagens bord.

Man står i situationer av denna typ inför ett besvärligt avvägningsproblem. Å ena sidan är det ett samhällsintresse av vikt att lagstiftaren skall kunna handla snabbt, sedan han väl har fått ögonen på ett oförutsett och inte önskvärt sätt att utnyttja gällande skatteregler och i princip har beslutat sig för att ändra dessa. Direkt stötande skulle det vara om just en sådan omständighet som att regeringen lägger fram en proposition med förslag till lag som hindrar ett visst slag av kringgåendetransaktioner till följd av ett undantagslöst retroaktivitetsförbud skulle leda till en ökning av sådana transaktioner fram till dess att lagen har trätt i kraft. En sådan ordning skulle kunna åsamka det allmänna ett skattebortfall, som inte sällan kunde uppgå till avsevärda belopp. Men framför allt vore det förödande för skattemoralen hos alla lojala medborgare att åse hur förslaget i praktiken fungerar närmast som en uppmaning till kringgåendetransaktioner.

Å andra sidan kan den skattskyldige som vill förutse skattekonsekvenserna av sitt handlande känna sig osäker om lagstiftarens planer på att ändra skattereglerna. Dels kan han inte alltid förutse vilka förfaranden riksdagen kommer att bedöma som skatteflykt eller kringgående av skattelag och där de nya bestämmelserna därför kan komma att få retroaktiv tillämpning. Dels har den vanlige skattskyldige svårt att följa med i alla uttalanden om regeringens och riksdagens avsikter i fråga om skattereformer.

Utredningen har funnit att rimlig hänsyn till de angivna motstående intressena tas om ett förbud mot retroaktiv skattelagstiftning kompletteras med ett undantag för sådana situationer, där de skattskyldiga i förväg har fått ett auktoritativt besked om att en kommande skatteregel avses få retroaktiv

tillämpning. Den naturliga tidpunkten för en sådan auktoritativ förhandsvarning är – med hänsyn till den arbetsfördelning som i normala fall råder mellan regeringen och riksdagen – den dag då regeringen för riksdagen lägger fram en proposition med förslag till ny skatteregel, vilken föreslås bli tillämpad från den dagen. Visserligen är det ju ingalunda säkert att ett sådant förslag av regeringen, ens om den är en majoritetsregering, kommer att antas av riksdagen. I så måtto garanteras de skattskyldiga naturligtvis inte full förutsebarhet. Men det är enligt utredningen godtagbart att de skattskyldiga efter en sådan entydig viljeförklaring av regeringen så att säga får handla på egen risk, om de alltså inrättar sitt handlande efter de regler som har föreslagits bli ändrade med retroaktiv verkan.

I detta sammanhang måste betonas att utredningen givetvis förutsätter att regeringen vidtar särskilda åtgärder, till exempel håller en presskonferens, samtidigt med att propositionen läggs fram för att snabbt sprida kännedom om innehållet i denna. Det senast sagda är i själva verket det primära från förutsebarhetssynpunkt.

Emellertid har utredningen funnit att det inte alltid är tillräckligt att en ny skatteregel skall kunna tillämpas från den dag, då en proposition med förslag till lagen förelades riksdagen. Situationen kan ibland tänkas vara sådan att retroaktiv tillämpning behövs redan från en tidigare tidpunkt under förberedelsearbetet inför en lagändring. Det kan till exempel vara så att en viss form av kringgåendeförfarande har blivit allt vanligare i samband med att det har blivit allmänt känt att lagstiftning häremot förberedes. Om retroaktiv tillämpning av en kommande skatteregel skall kunna tillåtas från en dag som ligger tidigare än propositionens framläggande måste å andra sidan från förutsebarhetssynpunkt även här krävas, att de skattskyldiga får någon form av auktoritativ förvarning. Vad som ligger närmast till hands är att regeringen på ett otvetydigt sätt tillkännager sin avsikt att föreslå riksdagen en sådan lagändring. En lämplig form härför är att regeringen avger en skrivelse till riksdagen i saken. Utredningen förordar därför att retroaktiv tillämpning av skattelag skall vara tillåten också om regeringen i skrivelse har meddelat riksdagen att den avser att föreslå viss ändring i gällande skattelag och att lagen i ändrad lydelse avses bli tillämplig från dagen för meddelandet. Även i detta fall förutsättes givetvis att regeringen eller vederbörande departement gör särskilda ansträngningar för att snabbt informera allmänheten om den planerade lagstiftningen.

Inom utredningen har övervägts om i grundlagsregeln borde föreskrivas en viss längsta tillåtna tid från meddelandet till dess att propositionen i ämnet föreläggs riksdagen.

Det är uppenbart att det kommer att råda ett osäkerhetstillstånd från de skattskyldigas utgångspunkt, och för övrigt också från myndigheternas, innan riksdagen har beslutat i det ärende som har aviserats genom meddelandet. Utredningen har trots detta stannat för att inte föreslå en sådan preciserad regel. Skälen härför är dels att den erforderliga beredningstiden kan variera, dels att utredningen förutsätter att regeringen efter ett förhandsmeddelande mot den angivna bakgrunden alltid ser till att den fortsatta beredningen sker med stor skyndsamhet. Utredningen förutsätter vidare att regeringen i meddelandet till riksdagen anger åtminstone en ungefärlig tidpunkt, när propositionen kommer att bli avlämnad.

Utredningen har i det föregående knutit an förvarningstidpunkterna till regeringens handlande, inte till riksdagens, trots att det ju är riksdagen som ensam är lagstiftare. Anledningen härtill är naturligtvis att det har gällt att finna tidpunkter i det normala lagstiftningsförfarandet som på en gång ligger tillräckligt tidigt och som å andra sidan är så bestämda att den aviserade lagstiftningen kan förmodas komma till stånd. Att till exempel tillåta retroaktiv tillämpning av en skatteregel, som har föreslagits i en motion i riksdagen, från den dag då motionen väcktes är uppenbarligen orimligt från förutsebarhetssynpunkt. Om däremot skatteutskottet i riksdagen på eget initiativ eller med anledning av en proposition eller motion avger ett betänkande med förslag till nya skatteregler, bör retroaktivitet – om skatteutskottet föreslår det – vara tillåten från den dag då betänkandet avlämnas i kammaren. I detta fall ankommer det på utskottet att vidta särskilda publicitetsåtgärder.

Ett undantag från retroaktivitetsförbudet för de fall, då de skattskyldiga på något av de nyss angivna sätten har förvarnats, bör alltså göras. Det viktiga är här att en förvarning har givits. För att en skatteregel skall få tillämpas retroaktivt bör härutöver krävas endast, att riksdagen finner detta påkallat av särskilda skäl. Att härmed avses främst lagstiftningsingripanden mot skatteflykt och kringgående av skattelag har framgått av det tidigare.

Ytterligare ett undantag från retroaktivitetsförbudet behövs. Det torde allmänt anses att retroaktiv beskattning är ett tillåtligt medel, när samhället befinner sig i en allvarlig krissituation. I samband med både första och andra världskriget tillgreps retroaktiv beskattning, utan att kraftigare invändningar restes mot detta. Ett exempel härpå är den tidigare nämnda förordningen om värnskatt, som utfärdades år 1939. Även vid allvarlig ekonomisk kris kan staten bli tvingad att tillgripa retroaktiv skattelagstiftning. En sådan åtgärd får dock inte begagnas annat än om det råder svår ekonomisk kris, något som enligt utredningens uppfattning inte kan sägas ha rått i Sverige någon gång under tiden efter andra världskriget. Ett grundlagsförbud mot retroaktiv lagstiftning bör därför ha en särregel även för sådana undantagssituationer som nu har nämnts.

Mot bakgrund av de överväganden som här har redovisats föreslår utredningen ett förbud i regeringsformen mot retroaktiva skatter och avgifter. Förslaget kan sammanfattas på följande sätt. Skatt eller avgift får inte uttas i vidare mån än som följer av föreskrift, som gällde när den skatte- eller avgiftsuttöjande omständigheten inträffade. Med den uttöjande omständigheten förstås det förhållande som enligt den aktuella skatte- eller avgiftslagen avgör när skattskyldigheten inträder. Två undantag finns. Retroaktivitet får förekomma från en tidpunkt då regeringen i proposition eller riksdagsutskott i betänkande har framlagt förslag till retroaktiv föreskrift. Detsamma gäller, om regeringen i särskild skrivelse har meddelat riksdagen sin avsikt att senare framlägga förslag till retroaktiv föreskrift, från dagen för meddelandet. I de nu nämnda fallen krävs vidare att riksdagen finner retroaktiv tillämpning påkallad av särskilda skäl, varmed främst avses att olika former av skatteflykt och kringgående av skattelag behöver hejdas snabbt. Enligt den andra undantagsregeln får riksdagen besluta om retroaktiv tillämpning av skatte- eller avgiftslag, om riksdagen finner det påkallat av särskilda skäl i samband med krig, krigsfara eller svår ekonomisk kris.

8.2 Förstärkt skydd vid expropriation och dylikt

8.2.1 Grundlagsfrågans bitillsvarande behandling

I 1809 års regeringsform innehöll den bekanta 16 § vissa ordalag som berörde egendomsrätten. Innebörden härav var emellertid omtvistad. I SOU 1941:20 (*den tingstenska utredningen*) föreslogs att 1809 års regeringsform skulle tillföras ett stadgande om att "svensk medborgares egendom är tryggad". Vidare skulle föreskrivas att staten endast mot skälig ersättning fick förfoga över och exproprieras egendom. Härom skulle stadgas i (samfällid) lag. *Författningsutredningen* byggde till stor del på detta (SOU 1963:16-17) och föreslog följande grundlagsstadgande: "Svensk medborgares egendom är tryggad. Expropriation och annat dylikt förfogande över egendom må ske allenast under förutsättningar som angivas i lag". Till skillnad från den tingstenska utredningen ville författningsutredningen inte skriva in någon uttrycklig ersättningsnorm i grundlagstexten. Varken ett krav på "skälig" eller ett krav på "full" ersättning skulle enligt författningsutredningen ge ett helt rättvisande uttryck för gällande ersättningsgrundsatser. Dessa grundsatser avsågs i stället komma till uttryck genom den föreslagna grundlagsregeln om egendomens trygghet (SOU 1963:17 s. 193). Varken den tingstenska utredningens eller författningsutredningens förevarande förslag ledde till lagstiftning.

Grundlagberedningen (SOU 1972:15) föreslog en regel i regeringsformen av följande lydelse: "Om egendom som någon har förvärvat tages från honom genom expropriation eller annat sådant förfogande, skall ersättning utgå enligt grunder som bestämmes i lag". Med hänsyn till den mångfald av olika situationer som kunde komma att omfattas av ett stadgande av denna innebörd ansåg grundlagberedningen att det varken var möjligt eller önskvärt att i grundlag slå fast efter vilka grunder ersättningen skulle bestämmas (s. 199).

I *propositionen 1973:90* med förslag till bl. a. ny regeringsform hade bestämmelsen givits rekommendationsform. Som skäl hänvisades till att gällande lag i vissa fall medgav ianspråktagande av mark utan kontant ersättning. Det hänvisades till 70 och 113 §§ byggnadslagen (1947:385) och reglerna om delexpropriation i 4 kap. 1 § första stycket expropriationslagen (1972:719). Grundlagsregeln borde inte få en utformning som gjorde att den uteslöt bestämmelser av nämnda slag och därmed kom i konflikt med gällande lag (s. 236).

Konstitutionsutskottet (1973:26 s. 52) föreslog att grundlagsregeln skulle göras tvingande. Detta skulle inte innebära att ersättning alltid skulle behöva utgå i kontant form. Däremot skulle ersättning i någon form alltid förekomma vid sådana ingrepp som avsågs med bestämmelsen. Även i sitt ändrade skick skulle alltså bestämmelsen inte utgöra hinder för eller kräva ändring i t. ex. 70 och 113 §§ byggnadslagen eller 4 kap. 1 § första stycket expropriationslagen. *Riksdagen* följde utskottet (rskr 1973:265, KU 1974:8, rskr 1974:19).

I 1974 års regeringsform föreskrevs härafter i 8 kap. 1 § fjärde stycket: "Enskild skall vara tillförsäkrad ersättning enligt grunder som bestämmes i lag för det fall att hans egendom tages i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande".

1973 års fri- och rättighetsutredning (SOU 1975:75) föreslog endast redaktionella förändringar i fråga om grundlagstexten i nu förevarande del. I motiven anfördes att det var självklart att lag som anger ersättningsgrunderna inte ges den innebörden att expropriation får ske mot symbolisk ersättning (s. 155). I två skilda reservationer yrkades att grundlagstexten skulle innehålla uttrycket "skälig ersättning" i stället för bara "ersättning" (s. 249, 251-252).

I *propositionen 1975/76:209* konstaterade departementschefen, dåvarande justitieministern Geijer, att tanken att grundlagen även i fortsättningen skulle innehålla en regel till skydd för den enskildes egendomsrätt inte kritiserats under remissbehandlingen. Också han fann det lämpligt att grundlagen ger uttryck för principen att ersättning skall utges vid expropriation eller annat sådant förfogande. Däremot ville han inte följa de remissinstanser som förordade att grundlagen skulle ställa upp krav på "skälig" eller "full" ersättning. Han sade sig dela den uppfattning som grundlagsberedningen uttryckt på denna punkt. Det fick emellertid anses självklart att en ersättning som är endast symbolisk inte uppfyllde grundlagens krav (s. 124).

Konstitutionsutskottet (1975/76:56) fann det värdefullt att regeringsformen i rättighetskapitlet innehåller en regel om skydd för den enskildes egendomsrätt. Det betecknades som självklart att ordet ersättning i grundlagsregeln har en materiell innebörd. Härmed utesluts möjligheten till att ersättning utges med enbart symboliska belopp, något som – framhöll utskottet – ej heller kommer i fråga enligt gällande rätt (s. 35).

I två skilda *reservationer* till utskottets betänkande (Anders Björck och Allan Hernelius, m. resp. Björn Molin, fp) underströks det angelägna i att grundlagens regler om de medborgarliga fri- och rättigheterna utformas så klart som möjligt. Den rättsliga innebörden av den dåvarande egendoms-skyddsparagrafen var oviss. Oklarheten efter ett eventuellt bifall till propositionen skulle bli än större. Reservanterna anförde att det genom propositionen inte föreslogs någon ändring av egendomsskyddsparagrafen. Samtidigt gjordes i propositionen uttalanden om innebörden av det skydd som ges. Det sades vara svårt att bedöma vilken vikt som skall fästas vid motivuttalanden som gjorts utan samband med ändring av ett stadgande. De föreslog att grundlagsregeln skulle kräva "skälig ersättning". En föreskrift härom innebär, sade reservanterna, att den som drabbas av ett expropriativt förfogande skall ges ersättning för den förlust som uppkommer (s. 62-64).

Riksdagen följde utskottet (rskr 1975/76:414, KU 1976/77:1, rskr 2).

Härefter lyder den ifrågavarande grundlagsbestämmelsen (numera 2 kap. 18 § regeringsformen) sålunda: "Varje medborgare skall vara tillförsäkrad ersättning enligt grunder som bestämmes i lag för det fall att hans egendom tages i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande".

8.2.2 Gällande ersättningsregler i vanlig lag

Reglerna i vanlig lag om ersättning vid expropriation återfinns i 4 kap. expropriationslagen (avser fastighet). Huvudregeln är enligt 1 § första stycket att löseskilling skall betalas med belopp som motsvarar fastighetens marknadsvärde. Med marknadsvärde förstås det pris som fastigheten sannolikt

skulle ha betingat vid en frivillig försäljning på den allmänna marknaden.

Exproprieras bara en del av fastigheten, utges ersättning med belopp som motsvarar den minskning av fastighetens marknadsvärde, som uppkommer genom expropriationen. Om expropriationen också medför fördelar för fastigheten kan det hända att någon sådan minskning inte uppstår. Då förekommer alltså ingen – kontant – ersättning.

Emellertid kan löseskillingen i vissa fall avvika från marknadsvärdet eller minskningen därav. Detta framgår av bestämmelserna i 4 kap. 1 § andra och tredje styckena och 2–5 §§ expropriationslagen. Här bör särskilt uppmärksammas den s. k. presumptionsregeln i 3 §. Den innebär att ersättning för värdestegring efter presumtionstidpunkten skall utgå endast i den mån det blir utrett, att den beror på annat än förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt. Ersättning skall alltså inte utgå för värdestegring på råmark som beror på att marken kan väntas bli planlagd och bebyggd och inte heller för värdestegring på bebyggd mark som beror på förväntningar att marken får större byggnadsrätt enligt en ny plan. Presumptionsregeln tar sikte på värdeutvecklingen efter en tidpunkt i förfluten tid, som lagts så långt tillbaka att några förväntningsvärden som har samband med en ändrad markanvändning normalt sett ännu inte har uppstått inom det aktuella området. Presumptionsregeln gäller den värdestegring som har ägt rum under tiden från dagen tio år före ansökningsdagen om expropriation, dock högst femton år före talans väckande vid domstol. Enligt en särskild övergångsbestämmelse får presumtionstidpunkten aldrig vara tidigare dag än den 1 juli 1971. Ett syfte med att sålunda begränsa rätten till ersättning för förväntningsvärden var att dämpa markvärdestegringen.

Expropriativa ingrepp med avseende på fastighet kan ske också enligt annan lagstiftning än expropriationslagen. I fråga om ersättningen för sådana ingrepp innehåller dessa andra lagar regler som hänvisar till eller eljest nära ansluter sig till expropriationslagens ersättningsbestämmelser. Som exempel på sådana lagar kan nämnas byggnadslagen (1947:385), naturvårdslagen (1964:822), väglagen (1971:948), vattenlagen (1918:523), gruvlagen (1974:342), lagen (1974:890) om vissa mineralfyndigheter, bostadssaneringslagen (1973:531), bostadsförvaltningslagen (1977:792), fastighetsbildningslagen (1970:988), anläggningslagen (1973:1149) och ledningsrättslagen (1973:1144).

Vissa bestämmelser (utöver den ovannämnda om s. k. delexpropriation) som medger expropriativt ingrepp utan kontant ersättning bör dock påpekas. Det gäller för det första vissa regler i byggnadslagen, nämligen 19, 20, 42, 43, 70, 112 och 113 §§. De fyra förstnämnda paragraferna gäller vägmark, som enligt plan alltså skall användas för detta ändamål eller dylikt. I 70 och 113 §§ avses den situationen att stadsplan resp. byggnadsplan läggs över område i en ägares hand. Då kan förordnas att mark som behövs för gata och dylikt skall avstås utan ersättning "i den mån det med hänsyn till den nytta ägaren kan förväntas få av planens genomförande och övriga omständigheter prövas skäligt". Enligt 112 § får mark som enligt byggnadsplan är avsedd till väg eller dylikt i den mån marken till följd av nybyggnad behövs för samfärdseln inom området utan ersättning tas i anspråk och nyttjas för det avsedda ändamålet, om marken är obebyggd och vid planens fastställande tillhörde antingen den fastighet, på vilken nybyggnaden företagits, eller

annan fastighet med samma ägare. Här bör också nämnas 75 § lagen (1939:608) om enskilda vägar. Denna lag har dock föreslagits skola ersättas av ny lagstiftning (SOU 1977:12). Enligt de föreslagna reglerna skulle man i förekommande fall kunna kompensera markägare genom det sätt, varpå man fastställer skyldigheten att betala avgift till väghållningen, i stället för genom kontant ersättning (se t. ex. s. 122–124).

Ovan nämnd lagstiftning avser expropriativa ingrepp med avseende på fastighet. När det gäller lösa saker kan sådana ingrepp ske främst enligt förfogandelagstiftningen och annan för vissa extraordinära situationer avsedd lagstiftning. Här avses allmänna förfogandelagen (1954:279), allmänna ransoneringslagen (1954:280), rekvisitionslagen (1942:583) och beredskapsförfogandelagen (1942:584). Dessa lagar är avsedda att ersättas med ny lagstiftning (propositionerna 1977/78:72 och 75). Ersättningsreglerna skall emellertid enligt dessa förslag vara väsentligen desamma som tidigare. Det innebär att ersättning för avstådd egendom enligt huvudregeln utgår med belopp som befinner sig skäligt med hänsyn till nödvändiga kostnader vid produktion eller återanskaffning. Upplåts fast egendom eller dylikt utges skälig ersättning för förlorad avkastning eller nytta och för skada på egendomen. I nödvändiga kostnader ingår bl. a. ersättning för företagarens egen arbetsinsats och för förräntning av eget kapital. Gottgörelse utgår däremot inte för indirekta skador eller förluster. Skulle t. ex. en förfogande-åtgärd medföra att en fabriksägare måste inskränka driften, kan han inte i denna ordning få ersättning för den förlust som därigenom kan tillfogas honom. Till indirekta kostnader är också att hänföra utgifter som beror på att ingångna avtal inte kan uppfyllas. Det är förutsatt att samordning skall ske mellan prissättning enligt nu avsedd lagstiftning och prissättning enligt prisregleringslagstiftningen. Samordningen innebär att den ersättning som utges enligt förfogandelagstiftningen kommer att sammanfalla med det pris som kunde ha erhållits vid en frivillig försäljning. "Med den utgångspunkten kan man säga att ersättningsreglerna innebär att full ersättning utgår vid förfoganden enligt" förfogandelagstiftningen (se till det nu sagda propositionen 1977/78:75 s. 80–81). Här kan också nämnas ersättningsreglerna i 19 § andra stycket brandlagen (1974:80). Enligt den lagen får transportmedel, redskap eller annan utrustning tas i anspråk för räddningstjänst. När så skett skall kommunen utge ersättning för skada på utrustningen och för förlorad avkastning eller nytta och för kostnad med anledning av att utrustningen har tillhandahållits.

8.2.3 Överväganden

Som framgått under 8.2.1 anses alltså ersättningskravet i 2 kap. 18 § regeringsformen ha en materiell innebörd. Det är däremot oklart angivet vilken ersättningsstandard som grundlagsregeln kräver.

Rättighetsskyddsutredningen föreslår att 2 kap. 18 § regeringsformen ges en innebörd som i fråga om ersättningsens kvalitet mera bestämt än nu knyter an till vad som enligt det föregående är föreskrivet i vanlig lag. I detta syfte föreslår utredningen att grundlagsstadgandet får följande lydelse: "Varje medborgare vilkens egendom tages i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande skall vara tillförsäkrad ersättning för förlusten enligt

grunder som bestämmes i lag.”

Detta grundlagsstadgande skall ses som en bekräftelse av den ersättningsnivå som nuvarande regler om ersättning vid expropriativa ingrepp lett till. Stadgandet hindrar inte sådana föreskrifter som t. ex. 4 kap. 3 § expropriationslagen. Ersättning får begränsas till det värde som grundas på tillåten användning av den egendom det gäller. Grundlagsstadgandet innebär därvid ingen bindning vad avser bevisbördans placering. Över huvud taget skall grundlagsstadgandet inte hindra prisreglering. Därvid är det givetvis det prisreglerade värdet och inte ett eventuellt svartabörsvärde som skall ligga till grund för bestämmandet av ersättningen enligt 2 kap. 18 § regeringsformen. Slutligen framgår av det sagda att, om ett expropriativt ingripande medför också reella fördelar just för den drabbade och om därför ingen förmögenhetsminskning uppkommer för denne, så behöver lagen inte föreskriva någon (kontant) ersättning.

I övrigt innebär rättighetsskyddsutredningens förslag inte någon ändring i sak i fråga om 2 kap. 18 § regeringsformen. Vad tillämpningsområdet för stadgandet beträffar avses alltså alltjämt fall där medborgarens ”egendom tages i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande”.

8.3 Förstärkt skydd för medborgarskapet

Regeringsformen 2 kap. 7 § har följande lydelse:

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.

Bestämmelsen återgår på 8 kap. 1 § i 1974 års regeringsform. Där grundlagsskyddades medborgarskapet dock endast för sådana svenska medborgare som fortfarande var bosatta i riket. Orden ”eller har varit” tillades 1976 med utgångspunkt från förslag av 1973 års fri- och rättighetsutredning.

1809 års regeringsform innehöll inga regler om förlust av svenskt medborgarskap. Bestämmelsen i dess 16 § att ”Konungen bör . . . ingen från ort till annan förvisa” hindrade heller inte att landsförvisning som straff för avfall från den rena evangeliska läran fanns kvar ända till 1860.

I den tingsrättsliga utredningen (SOU 1941:20) behandlades inte hithörande frågor, och författningsutredningen (SOU 1963:16 och 17) föreslog endast ett stadgande att bestämmelser om svenskt medborgarskap skulle ges i lag. Svea hovrätt föreslog emellertid i sitt remissyttrande, att grundläggande bestämmelser om medborgarskap skulle införas i rättighetskatalogen. Där borde sålunda stadgas att infödd, i riket bosatt svensk medborgare icke utan medgivande skulle kunna fråntas sitt svenska medborgarskap med mindre han samtidigt av fri vilja blev medborgare i annan stat.

Grundlagberedningens förslag innefattade en bestämmelse om skydd för medborgarskapet. Enligt denna skulle i riket bosatt svensk medborgare icke kunna fråntas sitt medborgarskap, såvida han icke var eller samtidigt av fri vilja blev medborgare i annan stat. Motiveringen var att det eljest i princip kunde bli möjligt att kringgå förbudet mot förvisning genom att beröva någon hans svenska medborgarskap. Beredningen uttalade vidare, att reglerna om

förvärv och förlust av svenskt medborgarskap även i övrigt är av stor betydelse för den enskildes rättsställning (SOU 1972:15 s. 29 och 199).

En rad remissorgan gick in på frågan. Några av dem ansåg att förbudet mot berövande av svenskt medborgarskap borde utsträckas till att omfatta även i utlandet bosatta medborgare. Statens invandrarverk påpekade, att man inte borde tillåta att svensk medborgare, som därjämte är medborgare i annan stat, skulle kunna fräntas sitt svenska medborgarskap utan uttrycklig viljeförklaring oavsett om han var bosatt i riket eller ej. Grundlagsregeln borde därvidlag utformas i överensstämmelse med gällande rätt, dvs. lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap.

1973 års proposition avvisade tanken att skyddet för svenskt medborgarskap skulle utsträckas även till utomlands bosatta personer. Departementschefen uttalade vidare, att det i bestämmelsen använda ordet "beröva" markerade att fråga var om att förklaras förlustig medborgarskapet utan eget uttryckligt samtycke. Riksdagen följde det i propositionen innefattade förslaget i dessa hänseenden.

Fri- och rättighetsutredningen föreslog som nämnt att grundlagsskyddet för svenskt medborgarskap borde utsträckas även till dem som tidigare varit bosatta i riket. I motiveringen uttalades följande (SOU 1975:75 s. 142):

Rätten att vistas här i landet följer med det svenska medborgarskapet. Sambandet mellan rörelsefriheten och *skyddet mot berövande av medborgarskapet* har därför föranlett att i RF tagits in ett absolut skydd mot att här i landet bosatt svensk medborgare berövas sitt medborgarskap i annat fall än då han är eller samtidigt blir medborgare i annan stat.

Den stora betydelse, som medborgarskapet alltså har, gör att utredningen anser att det är angeläget att förstärka skyddet också för detta. Samtidigt måste dock utgångspunkten vara att principerna för gällande medborgarskapslagstiftning inte rubbas. En sådan princip, som också ligger till grund för de konventioner i medborgarskapsfrågor som Sverige anslutit sig till, är strävan att undvika dubbelt medborgarskap, vilket medför att något undantagslöst skydd för medborgarskapet inte kan införas.

Även med utgångspunkt i gällande medborgarskapslagstiftning har emellertid utredningen funnit att skyddet för medborgarskapet kan utsträckas i ett viktigt hänseende, nämligen till att omfatta också svensk medborgare som någon gång *har varit* bosatt här i landet. Härigenom blir även den som – kanske av politiska skäl – har lämnat landet skyddad. Från utlandet saknas inte exempel på att politiskt inte önskvärda personer förmås att lämna sitt hemland och därefter berövas sitt medborgarskap. En annan vinst är att frågan, om bosättning här alljämt föreligger, inte längre får någon betydelse och att bestämmelsen därför blir mera lättillämpad och ger även här bosatta ett bättre skydd.

Utredningen vill i detta sammanhang klargöra en punkt när det gäller skyddet mot förlust av svenskt medborgarskap. Det avser *skyddet för främst flyktning som blivit svensk medborgare*. Av förarbetena till grundlagsbestämmelsen i fråga framgår att denna utformats i nära anslutning till lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap (se bilaga 10, avsnitt 1). Denna lag föreskriver att svensk medborgare över 18 år förlorar sitt svenska medborgarskap endast om han genom eget initiativ förvärvat utländskt medborgarskap. Det enda undantaget från denna regel gäller den som är född utomlands och aldrig har varit bosatt i Sverige eller uppehållit sig här under förhållanden som tyder på samhörighet med Sverige. Medborgarskapet för barn under 18 år följer i princip föräldrarnas (se bilaga 10, avsnitt 3.7). Gällande medborgarskapsrätt medger alltså inte att en (vuxen) person, som är eller har varit bosatt i Sverige, utan eget

initiativ förlorar svenskt medborgarskap. Denna princip kan dock inte uttryckas i RF, eftersom det skulle kräva alltför stor utförlighet i grundlagstexten. Utredningen vill emellertid framhålla att bestämmelsen i RF om skydd mot förlust av svenskt medborgarskap bör ses mot bakgrund av medborgarskapslagstiftningens utformning. Detta innebär enligt utredningens mening att det skulle strida mot grunderna för nu berörda bestämmelse om en person, som har lämnat sitt hemland – kanske av politiska skäl – och som har kommit till Sverige och blivit svensk medborgare samtidigt som han har kvar sitt ursprungliga medborgarskap, berövas sitt svenska medborgarskap.

Av de remissorgan, som yttrade sig över fri- och rättighetsutredningens betänkande, var det endast hovrätten för Västra Sverige som berörde frågan om medborgarskapet. I dess yttrande föreslogs att skyddet mot förlust av svenskt medborgarskap skulle ytterligare förstärkas. Bland annat borde i regeringsformen klart utsägas, att medborgare som är eller varit bosatt i riket inte kunde förlora det svenska medborgarskapet utan eget initiativ.

1976 års proposition i ämnet anslöt sig helt till fri- och rättighetsutredningens förslag. Härvid uttalade departementschefen bland annat (prop. 1975/76:209 s. 122):

Jag vill i sammanhanget framhålla att jag delar utredningens uppfattning att det skulle strida mot grunderna för den föreslagna bestämmelsen om skydd för det svenska medborgarskapet om en person, som har lämnat sitt hemland – kanske av politiska skäl – och som har kommit till Sverige och blivit svensk medborgare samtidigt som han har kvar sitt medborgarskap i hemlandet, berövas sitt svenska medborgarskap.

Riksdagen biföll i denna del propositionen utan några ändringar.

Lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap reglerar frågan om förlust av medborgarskapet i 7, 8 och 9 §§. Dessa paragrafer har följande lydelse:

7 § Svenskt medborgarskap förloras av

1. den som förvärvar utländskt medborgarskap efter ansökan eller uttryckligt samtycke;
2. den som förvärvar utländskt medborgarskap genom att inträda i allmän tjänst i annan stat;
3. ogift barn under aderton år, som blir utländsk medborgare genom att utländskt medborgarskap, på sätt avses ovan i paragrafen, förvärvas av föräldrarna, om de hava vårdnaden om barnet, eller av endera, om han antingen ensam har vårdnaden eller har vårdnaden tillsammans med den andre och denne icke är svensk medborgare;
4. ogift barn under aderton år, som blir utländsk medborgare genom att föräldrarna ingå äktenskap med varandra; har barnet hemvist här i riket, inträder dock förlust av svenskt medborgarskap endast om barnet innan det fyllt aderton år flyttar ur riket och då har utländskt medborgarskap.

8 § Svensk medborgare, som är född utom riket samt aldrig här haft hemvist och ej heller uppehållit sig här under förhållanden som tyda på samhörighet med Sverige, förlorar sitt svenska medborgarskap, när han fyller tjugotvå år. På dessförrinnan gjord ansökan må dock den centrala utlänningsmyndigheten medgiva att medborgarskapet bibehållles.

När någon enligt första stycket förlorar svenskt medborgarskap, medför detta förlust av sådant medborgarskap även för hans barn, som förvärvat medborgarskapet till följd av att han varit svensk medborgare, om icke förlusten skulle leda till att barnet kommer att sakna medborgarskap.

9 § Den centrala utlänningsmyndigheten må på ansökan befria den som är eller önskar bli utländsk medborgare från hans svenska medborgarskap. Är sökanden ej

redan utländsk medborgare, skall som villkor för befrielsen stadgas, att han inom viss tid förvärfvar medborgarskap i annan stat.

Dubbelt eller flerdubbelt medborgarskap är sålunda icke uteslutet för såvitt det utländska medborgarskapet förvärfvats på annat sätt än efter eget initiativ. Härvidlag innebär lagen ett betydligt starkare skydd för medborgarskapet än det som garanteras i regeringsformen.

I detta sammanhang bör även nämnas Europarådskonventionen av den 6 maj 1963 om begränsning av fall av flerfaldigt medborgarskap och om militära förpliktelser i fall av flerfaldigt medborgarskap. Denna konvention ratificerades av Sverige 1968. I ingressen uttalar signatärmakterna, att de "anser att fall av flerfaldigt medborgarskap är en källa till svårigheter och att en gemensam strävan att så långt som möjligt begränsa antalet fall av flerfaldigt medborgarskap medlemsstaterna emellan sammanfaller med Europarådets syfte". Konventionens bestämmelser går i fråga om förlust av medborgarskap dock inte längre än nu gällande svensk lagstiftning.

Europarådets ministerkommitté antog i maj 1977 en resolution om att inom äktenskapet födda barn borde ges lika rätt att förvärva såväl moderns som faderns medborgarskap. I samband härmed uttalades, att medlemsstater som så önskade borde kunna införa bestämmelser om att de av deras medborgare som även hade annat medborgarskap avfordrades en förklaring om vilketdera medborgarskapet de önskade behålla. Någon skyldighet att införa sådana bestämmelser sattes aldrig ifråga, och ingen medlemsstat har ännu gjort det.

Rättighetsskyddsutredningen finner det angeläget, att skyddet mot förlust av svenskt medborgarskap även i regeringsformen och icke blott i medborgarskapslagen så långt det är möjligt kommer att gälla även sådana medborgare, som utan eget initiativ eller egen önskan innehar medborgarskap också i annan stat. De närmast aktuella exemplen på flerfaldigt medborgarskap av detta slag torde falla inom någon av följande kategorier:

1. Personer, som kommit till Sverige som flyktingar eller av annan orsak, och som därefter blivit svenska medborgare men icke befriats från sitt föregående medborgarskap i annan stat.
2. Svenska kvinnor, som är eller varit gifta med medborgare i sådana stater, där hustrun – liksom fallet var i Sverige fram till 1950 – automatiskt får mannens medborgarskap.
3. Barn, vilka enligt svensk lag blivit svenska medborgare genom födelsen, därför att föräldrarna eller endera av dem har svenskt medborgarskap, men som är födda i länder där medborgarskapet bestäms av födelseorten (*ius soli*) eller är helt beroende av faderns medborgarskap.

Särskilt när det gäller den första kategorin kan man inte utesluta möjligheten av att vårt land i ett skärpt utrikespolitiskt läge kunde utsättas för påtryckningar i syfte att framtvinga sådana lagändringar, att de berörda personerna berövades sitt svenska medborgarskap. En uttrycklig grundlagsregel skulle i så fall ge avsevärt bättre skydd än en bestämmelse i vanlig lag, även i betraktande av det ovan citerade motivuttalandet i 1976 års proposition. I avseende på dem som tillhör de båda andra kategorierna ter sig sådana

påtryckningar kanske mindre sannolika. Men det bör understrykas, att möjligheterna att från svensk sida ge skydd och hjälp åt utomlands boende personer med anknytning till Sverige över huvud taget är avsevärt större än eljest i de fall, då dessa har svenskt medborgarskap och innehar eller kan få svenskt pass.

I princip bör därför grundlagsskyddet utvidgas så, att ingen medborgare som är eller har varit bosatt i riket skall få 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. Hänsyn bör icke kunna tas till att personen i fråga kanske innehar eller utan eget initiativ eller samtycke förvärvar medborgarskap även i annan stat.

Från denna regel bör emellertid göras vissa undantag. Det finns sålunda icke tillräckliga skäl att frångå de i medborgarskapslagen 7 § punkt 3 och 4 samt 8 § andra stycket givna bestämmelserna om att barn under aderton års ålder i fråga om förlust av svenskt medborgarskap i vissa fall skall följa föräldrarna eller endera av dem.

Vidare har utredningen inhämtat, att på grundval av nordiskt samråd förberedes en sådan ändring av medborgarskapslagen, att överenskommelse skall kunna träffas med annan stat om att den som sedan födelsen är medborgare även i den andra staten och sedan minst fem år är varaktigt bosatt där skall förlora sitt svenska medborgarskap vid viss i avtalet angiven ålder, som ej får understiga nitton och ej överstiga tjugotvå år. Förslag av motsvarande innehåll har i Danmark redan antagits av folketinget och torde komma att framläggas även i Norge. Eftersom det är av betydande värde att medborgarskapslagstiftningen förblir likformig i de nordiska länderna, bör regeringsformens föreskrifter icke utformas på sådant sätt att de lägger hinder i vägen för att även vårt land ingår överenskommelser av angivet slag. Härvid förutsättes, att dessa överenskommelser alltid anses vara av sådan vikt att de jämlikt regeringsformen 10 kap. 2 § tredje stycket underställs riksdagen för godkännande.

De två undantag som här nämnts bör kunna göras utan att grundlagsskyddet mot förlust av svenskt medborgarskap uttunnas alltför mycket. Det av rättighetsskyddsutredningen föreslagna stadgandet i regeringsformen 2 kap. 7 § utesluter däremot möjligheten av att ytterligare undantag kommer till stånd utan grundlagsändring. Skyddet för de förut nämnda tre kategorierna av personer med flerfaldigt medborgarskap bör därigenom bli tillfredsställande.

8.4 Förstärkning av de processuella garantierna vid frihetsberövande

I 2 kap 9 § regeringsformen föreskrives:

Har annan myndighet än domstol berövat någon medborgare friheten med anledning av brott eller misstanke om brott, skall denne kunna lå sa ken prövad av domstol utan oskäligt dröjsmål. Vad nu sagts gäller dock icke när fråga är om att till riket överflytta verkställighet av frihetsberövande påföljd som har dömts i annan stat

Har medborgare av annan anledning än som angivits 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.

Den återgivna paragrafen torde i första hand vara avsedd att styra lagstiftningen och alltså innebära ett krav att det alltid skall finnas sådana domstolar eller domstolsliknande nämnder inrättade som är behöriga att på begäran av enskild pröva frågor om frihetsberövande. Det är däremot i viss mån osäkert, om bestämmelsen ger en rätt för den enskilde att ta initiativet till en prövning, om det skulle saknas ett behörigt organ som har fått sig uppgiften anförtrödd. Skulle det finnas en sådan rätt, är det vidare oklart, till vilket organ han i så fall skall vända sig. Enligt en undersökning, "Särskilda rättssäkerhetsgarantier", vilken är fogad såsom bilaga 17 till 1973 års fri- och rättighetsutrednings betänkande (SOU 1975:75 s. 441) är det sålunda inte helt klart i vad mån bestämmelsen riktar sig enbart till lagstiftaren eller kan tillämpas direkt av domstol, utan stöd av vanlig lag eller annan författningsbestämmelse. Nämnda utredning har för egen del (anf. arb. s. 103) uttalat att regeringsförmens regler om rätt till domstolsprövning av vissa frihetsberövanden knappast kan tillämpas direkt av domstolarna utan måste, för att få verkan för de enskilda medborgarna, kompletteras med bestämmelser i den vanliga lagstiftningen.

Frågan torde för närvarande ha ringa praktisk betydelse. Det kan emellertid uppkomma vissa fall, där det är tveksamt, om gällande bestämmelser i lag eller annan författning fyller grundlagens krav (se den nyss anförda undersökningen i SOU 1975:75 s. 441 f.). Det är här fråga om en fundamental rätt för den enskilde, och det är därför angeläget att det klargöres att grundlagsbestämmelsen gör det möjligt för den enskilde att få till stånd en rättslig prövning av frihetsberövandet, även om i något fall ingen prövningsbefogenhet skulle vara uppdragen åt en behörig myndighet.

Då det gäller att välja organ som skall kunna utföra den här avsedda prövningen av frihetsberövanden i de sällsynta fall då behörigt organ eljest saknas, kan man knappast tänka sig någon annan möjlighet än att lägga uppgiften på allmän domstol, dvs. i första hand tingsrätt.

I brist på författningsbestämmelser torde den enskilde kunna vända sig till den tingsrätt inom vars domkrets han hålles omhändertagen. Så länge inte bestämmelserna om domstolarnas sammansättning och förfarande har anpassats efter denna typ av mål torde domstolarna få tillämpa de regler i rättegångsbalken eller annan lag, som gäller likartade straffprocessuella frågor. I vart fall saknas anledning att belasta grundlagstexten med dessa eller liknande frågor. Där behöver inte sägas annat än att, om inte den prövning som föreskrives i paragrafen har uppdragits åt behörig myndighet, prövningen skall utföras av allmän domstol.

9 Specialmotivering

9.1 Regeringsformen

2 kap. 7 §

Huvudgrunderna för rättighetsskyddsutredningens förslag i detta hänseende framgår av den allmänna motiveringen (8.3).

De föreslagna förändringarna hänför sig till paragrafens andra stycke. Dettas första mening innefattar huvudregeln beträffande förlust av svenskt medborgarskap. Med uttryckligt samtycke till förvärv av utländskt medborgarskap likställs här liksom i 7 § lagen om svenskt medborgarskap inträde i allmän tjänst i annan stat, när detta medför att utländskt medborgarskap förvärvas. Där så icke sker har inträdet i utländsk allmän tjänst däremot ingen rättsverkan i avseende på det svenska medborgarskapet.

Det undantag från huvudregeln som stadgas i andra meningen motsvarar bestämmelserna i medborgarskapslagen 7 § punkt 3 och 4 samt 8 § andra stycket. De där och i lagens 9 a § gjorda förbehåll, enligt vilka det svenska medborgarskapet under vissa omständigheter kan få kvarstå, behöver icke anges i regeringsformen.

Vad beträffar det ytterligare undantag som gjorts i den tredje meningen hänvisas till den allmänna motiveringen. Såsom där framhållits skall överenskommelser av detta slag alltid anses vara av sådan vikt att de jämlikt 10 kap. 2 § tredje stycket regeringsformen skall underställas riksdagen för godkännande.

2 kap. 9 §

Innebörden av det tillagda tredje stycket i denna paragraf framgår av den allmänna motiveringen (8.4).

2 kap. 10 §

I andra stycket av denna paragraf har tagits in förbudet mot retroaktiva skatter och avgifter.

Skatt respektive avgift är begrepp som redan finns i regeringsformen. Vad särskilt gäller avgift är att märka att härmed avses inte bara sådan "betungande" avgift, som enligt 8 kap. 3 § regeringsformen i princip skall beslutas av riksdagen. Även en avgift, som erläggs frivilligt som ersättning för en vara eller en prestation och avser att bidra till eller helt täcka statens

kostnader inom ifrågavarande verksamhetsområde, är en avgift i regeringsformens – och därmed också i denna paragrafs – mening. Exempel på denna sist nämnda typ av avgift är taxorna för de affärsdrivande verken.

Frågan, vilken omständighet som utlöser skatt- respektive avgiftsskyldighet, har behandlats i den allmänna motiveringen (8.1).

Retroaktivitet är enligt undantagsregeln i andra meningen under angivna förutsättningar tillåten, om den utlösande omständigheten inträffade sedan ett av regeringen eller riksdagsutskott framlagt förslag till retroaktiv föreskrift hade lämnats till riksdagen eller sedan regeringen hade lämnat riksdagen meddelande i saken genom skrivelse. Den avgörande tidpunkten är den dag då proposition, utskottsbetänkande respektive skrivelse med meddelande blir allmän handling hos riksdagen. Enligt nuvarande regler härom blir avgörande tidpunkt för en proposition och ett meddelande från regeringen den dag då propositionen eller skrivelsen kommer in till kammarkansliet. För ett utskottsbetänkande blir den avgörande dagen i regel när betänkandet första gången anmäls i kammaren. Retroaktivitet är i förvarningsfallen tillåten från – inte från och med – den dag då förvarningen gavs.

Med förslag som har lagts fram av riksdagsutskott förstås enbart utskottsmajoritetens förslag, således ej förslag som har framförts reservationsvis i utskottet.

Som framgår av lagtexten skall meddelande till riksdagen från regeringen att denna avser att föreslå en retroaktiv skatteregel ske genom skrivelse (se 3 kap. 6 § riksdagsordningen); varken muntligt meddelande eller meddelande exempelvis i budgetpropositionen är alltså tillräckligt för att ett beslut om retroaktiv tillämpning senare skall kunna fattas. Vad skrivelsen skall innehålla diskuteras i den allmänna motiveringen och i det följande. Av 4 kap. 1 § första stycket andra meningen riksdagsordningen framgår indirekt att en sådan skrivelse från regeringen inte skall hänvisas till utskott för beredning.

Det förhållandet att retroaktiv tillämpning av en ny skatteregel är tillåten från t. ex. dagen då regeringen i proposition lade fram förslag till denna innehåller givetvis inte att den retroaktiva tillämpningen måste ske just från den dagen. Grundlagsregeln säger bara att retroaktiviteten inte får gå längre bakåt i tiden än så.

För att en skatteregel skall få tillämpas retroaktivt från dagen då propositionen i ärendet kom in till kammarkansliet krävs inte att det råder fullständig överensstämmelse mellan förslaget till föreskrift i propositionen och den sedermera antagna lagen. Vid riksdagsbehandlingen kan alltså vissa jämkningar göras utan att man går miste om möjligheten till retroaktiv tillämpning.

Vad vidare gäller det fallet att regeringen meddelar riksdagen att den avser att föreslå en retroaktiv skatteregel är tydligt, att meddelandet inte kan innehålla någon detaljerad beskrivning av kommande förslag. Det väsentliga är att det genom meddelandet görs klart vilken typ av transaktion, intäkt, avdrag etc. som förslaget avses ingripa mot samt från vilken tidpunkt retroaktiviteten skall gälla. Däremot kan inte generellt krävas att det sätt, på vilket ingripandet skall ske, preciseras. Som har framhållits i den allmänna motiveringen måste i dessa situationer göras en avvägning mellan olika intressen, varför de skattskyldiga inte kan garanteras full förutsebarhet.

2 kap. 12 §

Föreskrifterna i regeringsformen om det föreslagna särskilda förfarandet för beslut rörande rättighetsbegränsande lag har tagits in såsom nya tredje och fjärde stycken i 2 kap. 12 §, såsom ett nytt tredje stycke i 2 kap. 20 § och såsom en ny 13 kap. 7 §. Huvudbestämmelserna finns i 2 kap. 12 §.

Sistnämnda paragraf anger nu i sitt *första stycke* vilka av de i 2 kap. 1–11 §§ upptagna rättigheterna som är begränsningsbara. Vidare slås fast att begränsning måste göras genom lag, utom i ett par angivna fall. Slutligen förutskickas att det finns vissa materiella ramar för begränsningsmöjligheterna. I paragrafens *andra stycke* anges vissa generella sådana ramar. Där föreskrivs att rättighetsbegränsning får göras bara 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. Den får inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Slutligen slås fast att begränsning inte får göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

I *tredje stycket* i 2 kap. 12 § har för det första angetts det särskilda lagstiftningsförfarandets primära tillämpningsområde. Det har skett genom en hänvisning till första stycket. Förfarandet omfattar således lagar som angår begränsning av yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten och föreningsfriheten, den kroppsliga integriteten i allmänhet, skyddet för förtrolig meddelelse, rörelsefriheten i allmänhet och rätten till offentlighet vid domstolsförhandling. Formuleringen omfattar visserligen också skyddet mot husrannsakan och liknande intrång, men lagar som ingriper enbart i denna fri- och rättighet undantas från det särskilda förfarandets tillämpningsområde genom en föreskrift i fjärde stycket. Skälen härtill har redovisats i den allmänna motiveringen.

Vidare anges i tredje stycket grundelementen i det särskilda beslutsförfarandet. Förfarandet innebär att lagförslaget i fråga skall vila i riksdagen i minst tolv månader innan det får antas. Tiden räknas från det att det första utskottsyttandet över förslaget anmälades i kammaren. Förslaget skall dock alltid kunna förkastas omedelbart. Vidare skall en kvalificerad majoritet kunna anta förslaget utan dröjsmål. Här för skall krävas instämmande av minst fem sjättedelar av de röstande.

Ett viktigt moment är att det särskilda förfarandet skall vara tillämpligt bara på yrkande. Bakom ett sådant yrkande skall stå minst tio riksdagsledamöter. De närmare bestämmelser om det särskilda förfarandet som behövs föreslås bli intagna i riksdagsordningen.

Uttrycket i tredje stycket "förslag till lag angående begränsning av" någon av de ifrågavarande fri- och rättigheterna betyder inte, att det konkreta lagförslaget nödvändigtvis skall ytterligare inskränka den berörda rättigheten. Innebörden är att lagförslaget skall angå föreskrift som är rättighetsbegränsande.

I *fjärde stycket* återfinns undantagen från det särskilda beslutsförfarandets tillämpningsområde enligt tredje stycket. Lagar som avser enbart skyddet mot husrannsakan och dylikt har redan nämnts. De andra undantagen är vissa lagar om tystnadsplikt, lagar om "rena" frihetsstraff och om viss

förlängning av tidsbegränsad lags giltighetstid.

Ett femte undantag framgår av den nya 13 kap. 7 § regeringsformen. Där sägs att det särskilda beslutsförfarandet inte skall tillämpas då riket är i krig eller omedelbar krigsfara.

Bakgrunden till och innebörden av de nämnda undantagen har redovisats i den allmänna motiveringen (4.5.2–4.5.4, 4.7.5, 4.7.6 och 4.11).

Det särskilda beslutsförfarandet enligt 2 kap. 12 § tredje stycket samt undantaget därifrån för förlängning av tidsbegränsad lags giltighetstid skall vara tillämpliga också på sådan särskild lag som avses i 2 kap. 20 § andra stycket regeringsformen. Detta grundlagsstadgande handlar om fri- och rättighetsskyddet för utlänning här i landet. Bestämmelse om förfarandets tillämplighet har tagits in som ett nytt tredje stycke i nämnda 20 §. Bakgrunden härtill har angivits i den allmänna motiveringen under 4.7.3. Se vidare specialmotiveringen till 2 kap. 20 §.

Det särskilda lagstiftningsförfarandet kommer till utöver det redan införda materiella rättighetsskyddet i 2 kap. regeringsformen. För ett beslut om rättighetsbegränsande lag krävs således både att – i förekommande fall – det särskilda förfarandet tillämpas och att regeringsformens materiella villkor är uppfyllda, t. ex. att – där så krävs – ett tillåtet inskränkingsändamål föreligger.

Ordet "lag" kan vara dubbeltydigt. Det kan betyda författning som beslutats av riksdagen. Det kan också avse särskild föreskrift i sådan författning. I grundlagstext använder rättighetsskyddsutredningen ordet i den sistnämnda bemärkelsen. I motivtexten använder utredningen ordet i bägge betydelserna.

Såsom en rättighetsbegränsning eller såsom rättighetsbegränsande betecknas ofta den lagregel som ger stöd för ifrågavarande ingripande i det särskilda fallet. Även detta ingripande i sig utgör en rättighetsbegränsning. Man säger alltså att rättigheten "begränsas genom lag". Den begränsas också genom det konkreta ingripande som sker med stöd av lagen. Denna terminologiska flexibilitet torde inte föranleda missförstånd. Man måste dock uttrycka sig tydligt när man åsyftar det fallet – där det får föreligga – att rättighet med stöd av bemyndigande i lag ("delegeringslag") begränsas genom annan författning än lag.

Vissa mera generella spørsmål i fråga om det särskilda lagstiftningsförfarandets tillämpningsområde har behandlats i den allmänna motiveringen. Här skall nu mot den bakgrunden göras en mera detaljerad genomgång för varje fri- och rättighet för sig. Det sker genom en utförlig exemplifiering av befintliga lagbestämmelser som blir omfattade av detta särskilda förfarande. Såsom belysning anges ibland bestämmelser som faller utanför detta område.

1 Yttrandefriheten

Massmedierätten

Yttrandefriheten i tryckt skrift regleras i en särskild grundlag, tryckfrihetsförordningen. Yttrandefriheten i radio, TV och film är däremot inte reglerad på grundlagsnivå. Yttrandefrihetsutredningens arbete kan emellertid leda till

att så blir fallet. I samma mån kommer det nu förevarande lagstiftningsförfarandet att bli inaktuellt.

F. n. faller dock radio- och filmrätten inom regeringsformens ram. Dessa rättsområden innehåller åtskilliga yttrandefrihetsbegränsande bestämmelser. Från *radiolagen* (1966:755) kan nämnas tillståndskravet för användning av radiosändare (2 §), radiomonopolet (5 §), regeln att monopolet skall utövas opartiskt och sakligt (6 §) samt möjligheten enligt 8 § andra stycket till förhandsgranskning i vissa fall. Hithörande regler omfattas t. v. av det nu föreslagna särskilda lagstiftningsförfarandet. (Ändringar i *radiolagen* har föreslagits i propositionen 1977/78:91.) Det särskilda förfarandet omfattar också – bortsett från föreskrifterna om rättegången – flertalet regler i *radioansvarighetslagen* (1966:756). Sistnämnda lags sakinnehåll har tryckfrihetsförordningen som mönster. (I propositionen 1977/78:144 har föreslagits särskild ansvarighetslag för den s. k. närradion.) Även filmcensuren är givetvis en yttrandefrihetsbegränsning. De materiella bestämmelserna därom i *förordningen* (1959:348) med särskilda bestämmelser om biografställningar m. m. omfattas av det särskilda förfarandet. Rättighetsskyddsutredningen förutsätter att regleringen av yttrandefriheten i radio och film kommer att behandlas av yttrandefrihetsutredningen.

Brottsbalken m. m.

Principerna för gränsdragningen mellan s. k. yttrandefrihetsbrott och andra brott har angetts i förarbetena till 1976 års reform, vartill hänvisats i den allmänna motiveringen under 4.6.1 A. Man går efter syftet att skydda den fria opinionsbildningen och den allsidiga upplysningen.

Förtal och förolämpning (brottsbalken 5 kap.) är yttrandefrihetsbrott. Dessa straffbestämmelser skall alltså omfattas av det särskilda beslutsförfarandet. Detsamma skulle gälla för s. k. ekonomiskt förtal, om sådant skulle straffbeläggas. Det må emellertid erinras om att förmögenhetsbrotten faller utanför området. Därmed avsedda gärningar får liksom hittills anses som brottsliga i annat avseende än som missbruk av den grundlagsskyddade yttrandefriheten. Det må vidare erinras om att bestämmelserna i 15 kap. brottsbalken om mened m. m. inte berör den grundlagsskyddade yttrandefriheten. För belysning av gränsdragningen må särskilt pekas på 15 kap. 7 § om falsk resp. vårdslös tillvitelse. Att dessa brott till skillnad från förtalsbrottet inte är att anse som yttrandefrihetsbrott beror uppenbarligen på att det för straffbarhet för falsk eller vårdslös tillvitelse krävs, att yttrandet gjorts till en myndighet som har att uppta anmälan i den sak det gäller.

Vidare är här att redovisa del av 6 kap. 6 § brottsbalken om *otuktigt beteende*. Det gäller andra stycket som avser bl. a. det fall att någon genom ord som uppenbart sårar tukt och sedlighet uppträder anstötligt mot annan. Denna del av straffbestämmelsen måste anses som yttrandefrihetsbegränsande i regeringsformens mening och omfattas av det särskilda förfarandet.

I 16 kap. brottsbalken finns vidare vissa bestämmelser som omfattas av det särskilda beslutsförfarandet. Det gäller *uppvigling* (5 §), *hets mot folkgrupp* (8 §), *otillåtet förfarande med pornografisk bild* (11 §) och *förledande av ungdom* (12 §). Detsamma skulle ha gällt för bestämmelserna om de s. k. ryktessprid-

ningsbrotten, som fanns fram till årsskiftet 1977–78 (16 kap. 6 §, 17 kap. 6 § och 19 kap. 8 § brottsbalken). Brottsbeteckningarna var samhällsfarlig ryktesspridning, beljugande av myndighet och ryktesspridning till fara för rikets säkerhet. Den sistnämnda straffbestämmelsen har dock behållits som s. k. krigsartikel (22 kap. 2 a § brottsbalken). Frågan om i vad mån spridandet av osanna rykten skall vara straffbelagt är emellertid föremål för utredning (Dir 1977:5). En förnyad kriminalisering på detta område skulle omfattas av det särskilda förfarandet.

Straffbestämmelsen om *uppror* i 18 kap. 1 § brottsbalken är omfattad av det särskilda beslutsförfarandet. Gärningar som avses där kan vara yttrandefrihetsbrott. Också *straffskärpningsregeln* i 18 kap. 2 § brottsbalken hör hit, i vad den hänvisar till 5 kap. nämnda balk.

I 19 kap. brottsbalken straffbeläggs yttrandefrihetsbrotten *högförräderi* (1 §), *krigsanstiftan* (2 §), *spioneri* (5 och 6 §§), *obehörig befattning med hemlig uppgift* (7 och 8 §§) och *vårdslöshet med hemlig uppgift* (9 §). Det må anmärkas att också 10 § om *olovlig underrättelseverksamhet* omfattas av det särskilda beslutsförfarandet, eftersom denna kriminalisering i vart fall utgör en inskränkning i informationsfriheten. – Reglerna om spioneribrottet är f. n. föremål för översyn. Denna har uppdragits åt samma kommitté som skall pröva frågan om lagstiftning mot falsk ryktesspridning.

Ytterligare följande bestämmelser i brottsbalken är aktuella i detta sammanhang. 20 kap. 3 § om *brott mot tystnadsplikt* omfattas av det särskilda lagstiftningsförfarandet. Detsamma gäller f. ö. de bestämmelser i skilda lagar som statuerar själva tystnadsplikten, dock inte när det gäller tystnadsplikt endast för offentliga befattningshavare och tjänstepliktiga i fråga om sådant som får hållas hemligt med stöd av tryckfrihetsförordningen.

Också 21 kap. 8 § brottsbalken om *missfirmelse mot krigsman* och 10 § om *uppvigling av krigsmän* omfattas av det särskilda förfarandet. Detsamma gäller den ovannämnda bestämmelsen om *ryktesspridning till fara för rikets säkerhet* (22 kap. 2 a §) samt stadgandena om *landsförräderi*, *landssvek*, *landsskadlig vårdslöshet*, *samröre med fienden*, *undergrävande av stridsviljan* och *försvarsskadlig ryktesspridning* (1, 2, 4, 5 och 6 §§ i 22 kap. brottsbalken).

Utöver de regler i 22 kap. brottsbalken, som direkt riktar sig till rättstillämparen, finns det en *delegeringsbestämmelse* i 16 §. Genom denna bemyndigas regeringen att sätta vissa bestämmelser i tillämpning i vissa angivna situationer. Bland dessa bestämmelser ingår de ovannämnda paragraferna i 22 kap. Delegeringsbestämmelsen i 16 § omfattas därför av det särskilda förfarandet.

Bestämmelser som särskilt straffbelägger försök, förberedelse eller stämpling till ett yttrandefrihetsbrott omfattas av det särskilda beslutsförfarandet. Detsamma gäller t. ex. 19 kap. 15 § brottsbalken.

I detta sammanhang bör den numera upphävd straffbestämmelsen i 19 kap. 13 § brottsbalken om tagande av utländskt understöd beröras. Den torde vid 1976 års fri- och rättighetsreform knappast ha betraktats som en yttrandefrihetskriminalisering. Den brottsliga gärningen bestod nämligen i att man mottager egendom (av främmande makt). Men straffbarheten förutsatte att detta görs i syfte att genom skrifter eller på annat sätt påverka den allmänna opinionen i centrala politiska ämnen. Skulle man i stället ha gärningen konstruerad såsom förberedelse till ett yttrandefrihetsbrott, skulle

straffbeläggningen av detta förberedelsefall vara omfattad av det särskilda beslutsförfarandet. Det må anmärkas att den ovannämnda kommitté, som skall se över bl. a. spioneribrottet, också skall ta upp frågan om behovet av lagstiftning mot propaganda, som finansieras från utlandet och som kan medföra fara för den fria meningsbildningen i landet.

Lagen (1949:165) ang. beslag å vissa skrifter (ändrad senast 1977:1019) avser uppviglande skrifter som anträffas vid avdelning av krigsmakten. (För skrifter som mångfaldigats på det sätt som avses i tryckfrihetsförordningen finns en motsvarande bestämmelse där.) Av vad som sagts i den allmänna motiveringen om tvångsmedel (4.10.6) framgår, att lagen 1949:165 skall anses omfattad av det särskilda förfarandet.

Däremot bör allmänna regler om beslag i brottmål (se 27 kap. rättegångsbalken) inte anses begränsa yttrandefriheten därför, att beslag i princip får läggas också på skriftlig handling. (En annan sak är att möjligheten att ta brev eller telegram eller dylikt i beslag, medan det är under befordran hos post-resp. televerket, utgör en begränsning av skyddet för förtrolig meddelelse.)

Också förbudet mot otillbörliga yttranden i 9 kap. 5 § rättegångsbalken skall anses omfattad av det särskilda lagstiftningsförfarandet.

Vidare omfattas *lagen (1947:164) om förbud mot politiska uniformer* av det särskilda förfarandet. Detsamma gäller *lagen (1975:370) om förbud mot spridning och utförsel av vissa kartor* och *lagen (1975:371) om förbud mot spridning och utförsel av flygbilder och vissa fotografiska bilder*.

Upphovsrätt och dylikt

Till skillnad från vad som uttalats i bil. 6 till fri- och rättighetsutredningens betänkande (s. 289–290) anser rättighetsskyddsutredningen, att den ekonomiska sidan av upphovsrätten inte bör uppfattas som en begränsning av yttrandefriheten i grundlagens mening. Det är här fråga om upphovsmannens principiella ensamrätt att mångfaldiga verket och eljest utnyttja detta ekonomiskt. Däremot måste upphovsmannens s. k. ideella rätt anses som en sådan begränsning. Härmed avses de straffsanktionerade bestämmelserna i 3 § andra och tredje styckena *lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk*. Där föreskrivs att ett verk inte får ändras så, att upphovsmannens litterära eller konstnärliga anseende eller egenart kränks. Vidare sägs att verket inte heller får göras tillgängligt för allmänheten i sådan form eller i sådant sammanhang som är på angivet sätt kränkande för upphovsmannen. Såsom en inskränkning i den grundlagsskyddade yttrandefriheten bör vidare uppfattas vitesbestämmelsen i 51 § mot att ett verk återges offentligt på ett sätt som kränker den andliga odlingens intressen. Vid denna tolkning synes det främst bli följande bestämmelser i upphovsrättslagen som blir omfattade av det särskilda beslutsförfarandet: 3 § andra och tredje styckena, 51–53, 59 och 60 §§. – Och vad gäller *lagen (1960:730) om rätt till fotografisk bild* skulle detsamma gälla för 2 § andra stycket, 16, 21 och 22 §§.

I detta sammanhang må såsom belysning pekats på 15 § firmalagen (1974:156). Denna bestämmelse avser det fall att firma eller annat näringskännetecken eller dess användning strider mot goda seder eller allmän

ordning eller är vilseledande. Då kan domstol vid vite förbjuda innehavaren av kännetecknet att använda detta. Det skulle möjligen kunna sättas i fråga, att ett sådant stadgande begränsar yttrandefriheten i regeringsformens mening. Så bör dock inte anses vara fallet.

Reklam

Den kommersiella reklamen är ett område, där regeringsformens yttrandefrihetsbegrepp är något mera vidsträckt än tryckfrihetsförordningens. Regeringsformens yttrandefrihetsbegrepp omfattar hela reklamområdet, medan tryckfrihetsförordningens omfattar bara en del av detta område. Sålunda torde avsikten vara att marknadsföringslagen (1975:1418) skall falla helt vid sidan av tryckfrihetsförordningen, medan centrala bestämmelser i den däremot utgör inskränkning i yttrandefriheten i regeringsformens mening. Å andra sidan är ett förbud mot reklam för viss vara något som ansetts kunna gripa in också i tryckfrihetsförordningens yttrandefrihetsområde. I 1 kap. 9 § nämnda förordning har undantag gjorts från vissa delar av det tryckfrihetsrättsliga skyddet såvitt gäller kommersiell annons för alkohol eller tobak (jfr propositionen 1973:123 s. 48).

Vad gäller *marknadsföringslagen* så omfattas vissa av dess materiella bestämmelser av det särskilda förfarandet. Det gäller i varje fall 2 § (och 5 §) om otillbörlig marknadsföring och 6 § (och 9 §) om vilseledande marknadsföring. (I det första fallet är sanktionen förbud, normalt vid vite, och i det andra fallet straff. Också sanktionsbestämmelsen i 18 § omfattas av det särskilda förfarandet.) Däremot kan bestämmelserna i 4 § om produktsäkerhet och i 7 och 8 §§ om vissa otillåtna erbjudanden till konsument inte anses beröra den grundlagsskyddade yttrandefriheten.

De materiella bestämmelserna i en lag om förbud mot eller andra begränsningar i fråga om alkohol- eller tobaksreklam skulle omfattas av det särskilda förfarandet. Detta gäller oavsett om det är fråga om reklam i tryckt skrift eller i annat medium.

Yrkesmässig kreditupplysning m. m.

Samtidigt som man i 1 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen öppnade möjlighet till lagingripanden mot tobaks- och alkoholreklam öppnade man i samma bestämmelse vissa möjligheter till reglering i vanlig lag i fråga om kreditupplysning. Detta gäller närmare bestämt i fråga om offentliggörande i yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet av kreditupplysning, som innebär otillbörligt intrång i enskilds personliga integritet eller som innehåller oriktig eller missvisande uppgift. Av propositionen (1973:123 s. 49 ö) framgår att man ansett det klart, att den önskade regleringen krävde ändring i tryckfrihetsförordningen och alltså i och för sig var ett ingrepp i tryckfrihetsförordningens yttrandefrihetsskydd.

Äsystade bestämmelser i vanlig lag har utfärdats genom *kreditupplysningslagen* (1973:1173). Dess inledande bestämmelser (1–2 §§) anger lagens tillämpningsområde och ger vissa begreppsdefinitioner. Dessa regler är tekniskt så direkt kopplade till de följande bestämmelserna, att 1 och 2 §§ bör anses omfattade av det särskilda lagstiftningsförfarandet.

3 och 4 §§ handlar om tillstånd m. m. Kreditupplysningsverksamhet får enligt huvudregeln bedrivas enbart efter tillstånd av datainspektionen. Dessa paragrafer omfattas av det särskilda förfarandet.

5–14 §§ bär rubriken "Verksamhetens bedrivande m. m.". Verksamheten skall bedrivas så att den ej leder till otillbörligt intrång i personlig integritet (5 §). Uppgift om någons politiska eller religiösa uppfattning, ras eller hudfärg får inte samlas in, lagras eller vidarebefordras i kreditupplysningsverksamhet. Detsamma gäller som regel uppgift om brott eller straff eller administrativt omhändertagande eller hälsotillstånd (6 §). Vissa ytterligare föreskrifter ges om vad kreditupplysning inte får innehålla och när den inte får lämnas ut (7–9 §§). 5–9 §§ omfattas av det särskilda lagstiftningsförfarandet.

Vidare ges föreskrifter om kontroll och rättelse av register (10–12 §§). Dessa bestämmelser bör inte anses omfattade av det särskilda förfarandet, ej heller 13 § om överlåtelse av register m. m.

I 14 § föreskrivs att den som är eller varit verksam i kreditupplysningsverksamhet inte får obehörigen yppa vad han till följd därav fått veta om enskilds personliga förhållanden eller om yrkes- eller affärshemlighet. Här föreligger ett exempel på en tystnadsplikt som gäller för enskilda och som alltså faller utanför undantaget i fjärde stycket andra meningen 1. Tystnadspliktsbestämmelsen i 14 § omfattas således av det särskilda förfarandet.

Datainspektionen utövar tillsyn över lagens efterlevnad (15 §). Bestämmelsen omfattas inte av det särskilda förfarandet. 17 § öppnar möjlighet för datainspektionen att återkalla givet tillstånd. Denna föreskrift måste anses omfattad av det särskilda förfarandet.

I 18 § föreskrivs att den som hos datainspektionen tagit befattning med tillstånds- eller tillsynsärende enligt lagen inte får obehörigen yppa vad han därvid fått veta om enskilds personliga förhållanden eller om yrkes- eller affärshemlighet. Detta är ett exempel på en tystnadspliktsbestämmelse som enligt fjärde stycket andra meningen 1 i förevarande grundlagsstadgande faller utanför det särskilda lagstiftningsförfarandets ram.

Straffbestämmelsen i 19 § och förverkandebestämmelsen i 20 § omfattas av det särskilda förfarandet. Motsatsen gäller för skadeståndsbestämmelsen i 21 §. Det beror på att skadestånd av systematiska skäl måst föras utanför ramen för de ingripandeformer som rättighetsskyddet i 2 kap. regeringsformen gäller mot. – Ej heller de avslutande 22 och 23 §§ i kreditupplysningslagen omfattas av det särskilda lagstiftningsförfarandet.

Från *inkassolagen* (1974:182) må för belynings skull anmärkas 4 §. Där föreskrivs att inkassoverksamhet skall bedrivas enligt god inkassosed. Stadgandet förbjuder bl. a. att gäldenär utsätts för otillbörlig påtryckning. Föreskriften kan ej anses beröra grundlagens yttrandefrihetsskydd. Däremot finns en tystnadspliktsbestämmelse i 11 § som motsvarar 14 § kreditupplysningslagen. Denna 11 § omfattas av det särskilda förfarandet. Ingen annan bestämmelse i inkassolagen kan anses göra detta.

Datalagen

Datalagens (1973:289) centrala innehåll är vissa restriktioner när det gäller att inrätta och föra vissa ADB-register. Det rör sådana register som innehåller personuppgifter som kan hänföras till den som avses med uppgiften.

Dessa begränsningar i möjligheterna till informationshantering torde få anses inskränka i första hand informationsfriheten. Bestämmelserna i datalagen om tillståndskrav m. m. (1–7 §§) omfattas därför av det särskilda förfarandet. Detsamma gäller 11 §, som föreskriver att uppgift i vissa fall inte får lämnas ut och vilken paragraf därför måste anses yttrandefrihetsbegränsande. 20 § faller under det särskilda förfarandet i vad den straffsanktionerar nyssnämnda bestämmelser.

Vidare omfattas den tystnadsplikt för registeransvarig m. fl., som föreskrivs i 13 §, av det särskilda beslutsförfarandet. Det gör däremot inte 19 § om tystnadsplikt för datainspektionens befattningshavare. Bestämmelsen i 21 § om straff för den, som olovligen bereder sig tillgång till upptagning för automatisk databehandling (begår "dataintrång"), bör anses väsentligen avse ett slags förmögenhetsbrott och bör därför inte anses omfattad av det särskilda förfarandet.

Vård- eller behandlingslagstiftning och dylikt

I detta sammanhang åsyftas en rad bestämmelser om rätt att granska och kvarhålla brev och dylikt till eller från den som är berövad friheten.

Det är givet att själva frihetsberövandet medför en rad faktiska begränsningar i den intagnes möjlighet till utövning av opinionsfrihet. Dessa begränsningar är inte i grundlagens mening att se som ingrepp i opinionsfrihet.

Emellertid har reglerna om granskning och kvarhållande av brev och dylikt samt om avlyssning av telefonsamtal betraktats som självständiga ingrepp i förtrolig meddelelse resp. informationsfriheten resp. – vad gäller regeringsformen – yttrandefriheten. På nu förevarande grund omfattas nedan nämnda lagbestämmelser av det särskilda lagstiftningsförfarandet. (De ifrågakvarande lagarna kan också innehålla bestämmelser vilka på annan grund omfattas av det särskilda förfarandet. Härtill återkommer rättighetsskyddsutredningen i resp. sammanhang.)

I *lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt* omfattas sålunda 25–28, 30 och 31 §§ av det särskilda lagstiftningsförfarandet. Detsamma gäller 9, 10 och 12 §§ *lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m. fl.*, 15 § *lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall* samt 9 a § *lagen (1966:301) om rättspsykiatrisk undersökning i brottmål*.

Här bör också nämnas 27 § *stadgan (1956:551) för allmänna vårdanstalter för alkoholmissbrukare* (27 § ändrad 1968:86) och 44 § *stadgan (1960:728) för ungdomsvårdsskolorna* (44 § ändrad 1965:771). Dessa bestämmelser har emellertid f. n. inte lagform, utan i vad de är rättighetsbegränsande grundar de sin giltighet på övergångsbestämmelserna till 1974 års regeringsform. Rättighetsskyddsutredningens förslag medför i och för sig ingen ändring i sak härvidlag.

Tystnadsplikt

Flertalet lagbestämmelser om tystnadsplikt faller under undantaget i fjärde stycket andra meningen 1 från det särskilda lagstiftningsförfarandets tillämpningsområde. Det finns dock också regler härom som omfattas av

detta förfarande. Här må hänvisas till framställningen under 4.11.1 i den allmänna motiveringen. Också ovan i specialmotiveringen har lämnats enstaka exempel på tystnadspliktsbestämmelser av de båda nämnda kategorierna.

Övrigt

Enligt bestämmelser som numera är upptagna i lag (1975:87) kan *redare* i svenskt fartyg förbjudas vid vite att till utländsk myndighet lämna ut handling som kan avsevärt skada svensk sjöfartsnäring. Denna lag får anses begränsa yttrandefriheten i regeringsformens mening (jämför propositionen 1975:8 s. 77). Lagen omfattas av det särskilda beslutsförfarandet.

I 7 § 1 mom. *telegrafreglementet* (1959:582) föreskrivs att privattelegram bör tillbakavisas eller kvarhållas, om dess innehåll synes farligt för statens säkerhet eller strider mot lag, allmän ordning eller sedlighet. Dessa föreskrifter grundar sig på internationella konventioner. De får givetvis alltså gälla övergångsvis. Förs de över till lag omfattas denna av det särskilda förfarandet.

I 17 § andra stycket *naturvårdslagen* (1964:822) föreskrivs att skylt varigenom allmänheten avvisas från visst område ej får finnas uppsatt utan tillstånd. Bestämmelsen är sanktionerad med bl. a. straff (37 §). Detta skyltförbud är inte av sådan art att det utgör bara en ordningsföreskrift enligt 2 kap. 13 § tredje stycket regeringsformen. En sådan skylt kan ses som ett – om än felaktigt – påstående om rättsläget. Därifrån till en affisch eller dylikt behöver inte steget vara långt. Det torde därför vara riktigast att betrakta förevarande skyltförbud såsom en begränsning av yttrandefriheten och alltså såsom omfattat av det särskilda lagstiftningsförfarandet.

2 Informationsfriheten

Vissa inskränkningar i informationsfriheten har anmärkts i det föregående, bl. a. vissa bestämmelser i datalagen. Här må anföras följande exempel på lagbestämmelser som omfattas av det särskilda beslutsförfarandet därför att de begränsar denna fri- och rättighet.

Det gäller i 4 kap. *brottsbalken* 8 § om straff för *brytande av post- eller telehemlighet*, 9 a § om straff för *olovlig avlyssning* och 9 b § om ett särskilt fall av förberedelse till brytande av telehemlighet. Vidare gäller det 17 kap. 9 § *brottsbalken* om straff för *brott mot rösthemlighet* och 19 kap. 10 § samma balk om straff för *olovlig underrättelseverksamhet*. Hit skulle vidare vara att hänföra ett sådant straffstadgande mot olovlig fotografering som integritetsskyddskommittén föreslagit (SOU 1974:85).

Som begränsning av informationsfriheten får vidare uppfattas de materiella bestämmelserna i *lagen* (1977:20) om *TV-övervakning*. Dessa bestämmelser (1–4, 6–8 och 10 §§) omfattas därför av det särskilda lagstiftningsförfarandet.

3 Mötesfriheten och demonstrationsfriheten

Den centrala författningen på området är *lagen (1956:618) om allmänna sammankomster*. 1 § anger vilka sammankomster som lagen är tillämplig på. I 2 § ges vissa möjligheter att i extraordinära situationer förbjuda allmän sammankomst i visst län eller del därav. För sammankomst på allmän plats krävs förhandstillstånd (3 §). I vissa andra fall krävs istället förhandsanmälan (4 §). Bestämmelser ges i fråga om ansökan om tillstånd, anmälan, ordningshållning (5–9 §§). Under vissa förutsättningar får polismyndigheten inställa eller upplösa allmän sammankomst eller förbjuda dess förnyande (10–11 §§). Slutligen ges bl. a. regler om överklagande (13 §) och om straff (15 §).

Reglerna om förbud, om krav på förhandstillstånd resp. förhandsanmälan, om inställande och upplösning utgör begränsningar av mötesfriheten och demonstrationsfriheten. Dessa regler omfattas av det särskilda lagstiftningsförfarandet. Detsamma gäller 1 §. I själva verket blir det bara mindre delar av denna lag, närmast rena procedurregler, som inte omfattas av det särskilda förfarandet (5 § första stycket, 6 och 13 §§).

Straffbestämmelsen om *olovlig sammankomst* i brottsbalkens krigsartiklar (22 kap. 7 §) är en begränsning av mötesfriheten och omfattas av det särskilda förfarandet.

4 Föreningsfriheten

Föreningsrättsspörsmål mellan staten såsom arbetsgivare och dess arbetstagarer faller vid sidan av föreningsfrihetsskyddet i 2 kap. regeringsformen. Ej heller berörs detta föreningsfrihetsskydd t. ex. av lagstiftningsåtgärder för att avbryta pågående fackliga stridsåtgärder, vare sig lagen utformas som en tjänstepliktslag eller som en lag som förnyar giltigheten av ett utlupet kollektivavtal. Ej heller den lagstiftning, som förlämnar vissa organisationer en viss förmånsställning, berör regeringsformens föreningsfrihetsskydd (för andra, konkurrerande organisationer). Exempel på sådan lagstiftning förekommer på arbetsmarknaden och hyresmarknaden. Sådana bestämmelser som nu nämnts omfattas alltså inte av det särskilda beslutsförfarandet. Den fackliga konflikträtten omfattas över huvud taget inte av detta. Den enda reservation som behöver göras avser tjänstepliktslag. En sådan kan vara att anse som ett ingrepp i regeringsformens skydd för rörelsefriheten. På sistnämnda grund är den då omfattad av det särskilda lagstiftningsförfarandet. Härtill återkommer rättighetsskyddsutredningen i det följande.

Straffbestämmelsen i 18 kap. 4 § brottsbalken mot *olovlig kårverksamhet* omfattas av det särskilda förfarandet. Något annat "föreningsfrihetsbrott" torde inte finnas f. n. Det må erinras om att de materiella möjligheterna att inskränka regeringsformens föreningsfrihetsskydd är små (2 kap. 14 § andra stycket regeringsformen).

5 Religionsfriheten

I vad religionsutövning innefattar utövning av annan opinionsfrihet omfattas den av samma grundlagsregler som denna. I praktiken är det närmast reglerna i regeringsformen för yttrandefriheten, mötesfriheten och förenings-

friheten som sålunda gäller också för motsvarande religiösa verksamhetsform. Lagregler härom omfattas av det särskilda lagstiftningsförfarandet. I vad begreppet religionsutövning går utöver vad nu sagts är grundlagsskyddet för religionsfriheten inom sin definitionsrämsiga ram absolut. Någon fråga om särskilt lagstiftningsförfarande uppstår inte då. Rättighetsskyddsutredningen behandlar därför inte vidare religionsfriheten.

6 Skyddet för förtrolig meddelelse

I det följande redovisar utredningen en utförlig exemplifiering av den befintliga rättighetsinskränkande lagstiftningen i fråga om rätten till förtrolig kommunikation. Äsytade paragrafer omfattas – åtminstone i princip – av det särskilda beslutsförfarandet. Genomgången görs mot bakgrund av den indelning av inskränkningar i skyddet för sådan kommunikation som 1973 års fri- och rättighetsutredning utgått från i sitt betänkande (se SOU 1975:75, bilaga 13, s. 382) nämligen dels förtroliga försändelser, t. ex. brev och telegram, dels sådana förtroliga meddelanden, som kan avlyssnas med tekniska hjälpmedel, t. ex. telefönsamtal och radiosändningar. Indelningen är gjord med hänsyn till den förm det förtroliga meddelandet har.

a) Inskränkningar i skyddet mot undersökning av förtroliga försändelser

I 27 kap. *rättegångsbalken* finns bestämmelser om beslag. Föremål som kan antas ha betydelse för utredning om brott eller vara fräntagna någon genom brott eller vara förverkade får tas i beslag (1 §). Om skriftliga handlingar gäller vissa särskilda regler. Enligt 2 § får beslag inte läggas på skriftlig handling, om innehållet kan antas vara sådant att befattningshavare eller annan inte får höras som vittne om det och handlingen innehås av honom eller den, till vars förmån tystnadsplikten gäller. I 3 § sägs att brev, telegram eller annan försändelse som finns i post- eller televerkets vård får tas i beslag om brottet kan medföra fängelse i minst ett år och försändelsen skulle få tas i beslag hos mottagaren. Förekommer anledning att försändelse, som får tas i beslag, skall anlända till post-, telegraf-, järnvägs- eller annan befördringsanstalt, får domstol förordna att försändelsen när den inkommer skall kvarhållas till dess frågan om beslag blivit avgjord (9 §). Enligt 12 § får post- eller telegrafförsändelse som tas i beslag inte närmare undersökas av annan än allmän domstol, undersökningsledaren eller åklagaren. Sakkunnig eller annan som anlitas för utredning angående brottet eller eljest hörs i utredningen får dock efter anvisning av nämnda myndigheter granska handlingen. Bestämmelser som medger att brev eller telegram eller dylikt tas i beslag, medan det är under befördran hos post- eller televerket, utgör en begränsning av skyddet för förtrolig meddelelse och skall således omfattas av det särskilda förfarandet.

Bestämmelserna i rättegångsbalken om tvångsmedel i brottmål är tillämpliga i ärende om utlämning enligt föreskrift i 16 § *lagen (1957:668) om utlämning för brott* och 12 § *lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge*. Skriftlig handling får dessutom tas i beslag enligt 1 och 2 §§ *lagen (1975:295) om användning av vissa tvångsmedel på begäran av främmande stat*. Bestämmelsen i 27 kap. 3 § rättegångsbalken äger

därvid motsvarande tillämpning.

I detta sammanhang bör pekas på kontrollbestämmelserna i 14 § *lagen* (1960:418) *om straff för varusmuggling*. Där stadgas att tulltjänsteman, tjänsteman vid lots- och fyrstaten, posttjänsteman och tjänsteman vid statens järnvägar har befogenhet att vid tillsyn av att brott mot lagen inte äger rum föranstalta om undersökning av postpaket, som inlämnats för befordran till utlandet eller ankommer till riket.

Bestämmelserna om tvångsmedel i lagen om straff för varusmuggling och i 27 kap. rättegångsbalken äger motsvarande tillämpning i fall som avses i *lagen* (1973:431) *om utredning angående brott mot utländsk tulllag*.

Bestämmelserna i lagen om straff för varusmuggling äger enligt 14 § *valutalagen* (1939:350) motsvarande tillämpning i fråga om utförsel- och införselförbud beträffande betalningsmedel, fordringar och värdepapper. Enligt 5 § äger regeringen medge rätt för polismyndighet, riksbanken eller tjänsteman, som riksbanken därtill förordnar, att öppna och granska brev och andra försändelser till eller från utlandet, som finns i postverkets vård.

Det särskilda beslutsförfarandet skall vara tillämpligt också på sådan särskild lag som avses i 2 kap. 20 § andra stycket regeringsformen. Enligt detta stadgande är utlänningslag här i landet skyddad bl. a. mot ingrepp i förtrolig meddelelse. Utredningen återkommer härtill i specialmotiveringen till 2 kap. 20 § regeringsformen.

I detta sammanhang skall dock nämnas "terroristlagstiftningen" i *lagen* (1975:1360) *om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall*. Den innehåller vissa bestämmelser som tillåter ingrepp i den förtroliga kommunikationen. För att utröna huruvida organisation eller grupp som avses i 20 § andra stycket utlänningslagen (1954:193) planlägger eller förbereder gärning som innebär våld, hot eller tvång för politiska syften kan enligt 3 § rätten, om synnerliga skäl föreligger, meddela polismyndighet tillstånd att närmare undersöka, öppna eller granska post- eller telegraf försändelse, brev, annan sluten handling eller paket som finns hos post-, telegraf-, järnvägs- eller annan befordringsanstalt och som har ställts till eller avsänts från utlänningslag som har drabbats av ett beslut om avvisning eller utvisning eller annat avlägsnande enligt utlänningslagen. Detta innebär att lagen kan gälla även svensk medborgare i hans egenskap av avsändare eller mottagare. Lagen är i princip sådan att det särskilda förfarandet är tillämpligt.

Lagen är emellertid ett exempel på tidsbegränsad lag. Ett beslut om förlängning av lagens giltighetstid på bestämd tid, högst två år, skall inte omfattas av det särskilda förfarandet. Ett beslut att lagen skall gälla tills vidare och därmed få permanent karaktär skulle däremot omfattas av det särskilda förfarandet. Detsamma gäller om riksdagen beslutar att lagen skall erhålla fortsatt giltighet under begränsad tid som överstiger två år.

Som tidigare anförts skall regler i vård- och behandlingslagstiftningen, som berör skyddet för förtrolig meddelelse, betraktas som självständiga ingrepp i detta skydd. Sådana bestämmelser omfattas av det särskilda förfarandet.

Här åsyftas följande bestämmelser: *lagen* (1974:203) *om kriminalvård i anstalt*, 25–28 §§, om rätten att granska (och kvarhålla) brev och annat skriftligt meddelande till eller från intagen och *lagen* (1966:293) *om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall*, 15 §, om rätt för överläkare, om särskilda skäl föreligger, att läsa brev eller annan handling som ankommer till patient

eller som patient vill avsända. Vidare bör här nämnas *stadgan (1956:551) för allmänna vårdanstalter för alkoholmissbrukare*, 27 §, om rätt för föreståndare att i syfte att övervaka intagens brevväxling öppna och läsa försändelser som kommer till intagen eller som skall sändas av honom och *stadgan (1960:728) för ungdomsvårdsskolorna*, 44 §, om rätt för rektor att övervaka elevs brevväxling när det föreligger särskilda skäl. Nämnade stadgor har inte lagform. De rättighetsbegränsande bestämmelserna grundar sin giltighet på övergångsbestämmelser till 1974 års regeringsform.

b) Inskränkningar i skyddet mot hemlig avlyssning eller upptagning av förtroliga meddelanden

Skyddet för förtrolig meddelelse begränsas i denna del främst av bestämmelser om telefonavlyssning. Sådana i det följande upptagna bestämmelser skall omfattas av det särskilda beslutsförfarandet.

Rättegångsbalkens 27 kap. gäller vissa straffprocessuella tvångsmedel. Enligt 16 § kan allmän domstol meddela tillstånd till att samtal till och från telefonapparat avlyssnas. Förutsättningen för detta är att någon skäligen kan misstänkas för brott, som medför fängelse i minst två år, och att åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. Om undersökning och granskning av uppteckning av telefonsamtal gäller vad som stadgas i 12 § (se ovan under a).

Lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål är tillämplig vid förundersökning angående vissa brott, bl. a. sabotage, uppror, högförräderi och spioneri. I 5 § stadgas att allmän domstol får meddela tillstånd enligt 27 kap. 16 § rättegångsbalken till telefonavlyssning även om det för brottet stadgas fängelse understigande två år. Denna bestämmelse i lagen 1952:98 skall omfattas av det särskilda beslutsförfarandet. Det bör dock erinras om att nämnda lag är tidsbegränsad. Senast har den förlängts till utgången av år 1978. Beslut om förlängning med högst två år av tidsbegränsad lags giltighetstid omfattas inte av det särskilda förfarandet.

Regeln i 27 kap. 16 § rättegångsbalken gäller enligt *lagen (1969:36) om telefonavlyssning vid förundersökning ang. grovt narkotikabrott m. m.* också vid förundersökning som avser grovt narkotikabrott eller grov varusmuggling avseende narkotika, även om för brottet är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år. Lagen 1969:36 omfattas därför i princip av det särskilda förfarandet. Den är emellertid tidsbegränsad – f. n. gäller den till utgången av år 1978.

Den under a) nämnda "terroristlagstiftningen" i *lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall* medger enligt 3 § att telefonapparat, som innehas eller eljest kan antas komma att begagnas av utlännings, får avlyssnas av polismyndighet enligt tillstånd av allmän domstol. Förutsättningarna för tillstånd är desamma som gäller beträffande postförsändelser. Lagen har erhållit fortsatt giltighet till utgången av år 1978. Det särskilda beslutsförfarandet är tillämpligt i den omfattning som närmare anges under a). Se vidare specialmotiveringen till 2 kap. 20 § regeringsformen.

Bestämmelserna i rättegångsbalken om tvångsmedel i brottmål är tillämpliga i utlämningsärenden enligt föreskrift i 16 § *lagen (1957:668) om utlämning för brott* och 12 § *lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge*. Enligt dessa regler kan – åtminstone teoretiskt – telefonavlyssning äga rum. Reglerna omfattas av det särskilda beslutsförfarandet.

7 Rörelsefriheten

Inskränkning i rörelsefriheten består antingen av frihetsberövande eller av mindre ingripande inskränkning, t. ex. reseförbud. Denna distinktion har emellertid i princip inte någon betydelse, när det gäller det särskilda lagstiftningsförfarandets tillämplighet på lag som gäller svenska medborgare (och som – vilket är det normala – då gäller på samma sätt för utlänningar här i riket). Annorlunda förhåller det sig i fråga om särskilda lagregler för utlänningar. Sådan lag som avses i 2 kap. 20 § andra stycket regeringsformen skall enligt utredningens förslag visserligen omfattas av det särskilda förfarandet. Men regeringsformens rättighetskydd för utlänning gäller, såvitt avser rörelsefriheten, bara mot frihetsberövande och inte mot lindrigare ingripanden. Se härom närmare i specialmotiveringen till 2 kap. 20 § regeringsformen. (Om begreppet frihetsberövande, se SOU 1975:75 s. 139, 333.)

Brottsbalken och viss anknytande lagstiftning

1 kap. brottsbalken har inte f. n. sådant innehåll att det till någon del omfattas av det särskilda beslutsförfarandet.

2 kap. brottsbalken om tillämpligheten av svensk lag handlar väsentligen om de fall då för brott som begåtts utom riket kan dömas efter svensk lag och vid svensk domstol. Kapitlet har inte f. n. sådant innehåll att det särskilda förfarandet är tillämpligt någonstans. Skulle en specialreglering i dessa hänseenden göras för en straffbestämmelse, som omfattas av det särskilda förfarandet, är detta förfarande emellertid i princip tillämpligt också på nämnda specialreglering.

I detta sammanhang kan nämnas *lagen (1976:19) om internationellt samarbete rörande lagföring för brott*. Den innehåller vissa särskilda bestämmelser om anhållande och häktning (15 och 16 §§). Dessa stadganden omfattas av det särskilda förfarandet, däremot ej lagen i övrigt.

Den allmänna utlämningslagen, dvs. *lagen (1957:668) om utlämning för brott*, gäller inte för svensk medborgare och redovisas därför inte i detta sammanhang (se specialmotiveringen till 2 kap. 20 § regeringsformen). Däremot kan under särskilda förutsättningar också svensk medborgare utlämnas enligt *lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge*. Utlämning måste i sig anses vara ett ingrepp i den drabbades rörelsefrihet. Lagens bestämmelser om villkor för utlämning (1–8 §§) omfattas därför av det särskilda lagstiftningsförfarandet. Övriga föreskrifter i lagen, vilka främst gäller proceduren i sådana ärenden, faller däremot utanför det särskilda förfarandets ram utom 12, 16 och 17 §§, som handlar om tvångsmedel, samt 13 § om förhandling inför stängda dörrar.

Bestämmelserna om de särskilda brotten i 3–22 *kap. brottsbalken* omfattas inte av det särskilda förfarandet enbart på den grund, att deras straffskala inbegriper fängelse (se undantaget i fjärde stycket andra meningen 3). Härför krävs att själva rekvisiten är rättighetsbegränsande (och då räcker det f. ö. med böter i skalan). Vilka straffstadganden som omfattas av det särskilda förfarandet såsom begränsande någon av opinionsfriheterna har angetts i det föregående. Någon straffbestämmelse i brottsbalken med i regeringsformens

mening klart rörelsefrihetsinskränkande rekvisit förekommer knappast. Hit kan dock böra hänföras 21 kap. 11–13 §§ om undanhållande, rymning och övergivande av post – och därmed också 19 §. Dessa bestämmelser omfattas då av det särskilda lagstiftningsförfarandet. Detta ligger i linje med att åtminstone "tyngre" tjänsteplikter måste anses innefatta ett element av rörelsefrihetsbegränsning i regeringsformens mening. Och hit hör naturligtvis värnplikten. Såsom belysning må tillfogas, att å andra sidan 4 kap. 6 § om hemfridsbrott och 16 kap. 3 § om ohörsamhet mot ordningsmakten klart faller utanför det särskilda förfarandets ram. Att man förbjuds att olovligen tränga in i annans bostad eller på område, som blivit för ordningens upprätthållande fridlyst eller avspärrat, innebär inte någon sådan rörelsefrihetsbegränsning som regeringsformen skyddar mot.

De generella bestämmelserna i 23 kap. brottsbalken om bl. a. försök, förberedelse och medverkan till brott bör inte anses omfattade av det särskilda förfarandet, inte heller bestämmelsen om nödvärn i 24 kap. 1 § brottsbalken. Som tidigare sagts är däremot motsatsen fallet beträffande 24 kap. 2 §. Också 24 kap. 3 och 4 §§ omfattas av det särskilda beslutsförfarandet.

Brottsbalkens tredje avdelning innehåller generella bestämmelser om brottspåföljderna. 25 kap. brottsbalken handlar om böter (och vite). Dessa bestämmelser är inte omfattade av det särskilda beslutsförfarandet, eftersom de gäller bara en ekonomisk påföljd. Emellertid föreskrivs i 7 § andra stycket att böter som inte betalas i princip skall förvandlas till fängelse (lägst 10 och högst 90 dagar). Enligt 8 § gäller detsamma för vite. Sistnämnda båda bestämmelser samt i *lagen (1964:168) om verkställighet av bötesstraff* främst 9–11 och 15–19 §§ omfattas av det särskilda lagstiftningsförfarandet.

Det må anmärkas att förslag lagts fram om att förvandlingsstraffet skall avskaffas (propositionen 1976/77:104). Men samtidigt har föreslagits en särskild möjlighet att i vissa fall döma till fängelse, fastän bara böter ingår i straffskalan för brottet. En generell bestämmelse av detta slag skulle omfattas av det särskilda förfarandet. (Angående den senaste utvecklingen i detta lagstiftningssärende må hänvisas till riksdagens justitieteutskotts betänkande 1977/78:25).

26 kap. brottsbalken handlar om brottspåföljden fängelse. De föreskrifter i kapitlet som bestämmer fängelsestraffets innebörd omfattas i princip av det särskilda förfarandet. Enbart organisatoriska föreskrifter, t. ex. om övervakningsnämnderna, omfattas däremot inte.

I 5 § föreskrivs att den som dömts till fängelse skall för verkställighet av straffet tagas in i kriminalvårdsanstalt. Denna paragraf omfattas av det särskilda förfarandet. De närmare reglerna om verkställigheten ges i lagarna om kriminalvård i anstalt och om beräkning av strafftid m. m. Dessa lagar bör, såsom varande enbart av konsekvenskaraktär, i princip inte anses omfattade av det särskilda förfarandet. Motsatsen gäller bara för de – nuvarande resp. framtida – föreskrifter i lagarna som ger befogenhet till rättighetsinskränkning utöver vad som måste anses vara enbart en faktisk effekt av frihetsberövandet.

Mot bakgrund av vad som anförts i det föregående kan konstateras att följande paragrafer i 26 kap. brottsbalken omfattas av det särskilda beslutsförfarandet: 1–8, 15, 19 och 22–24 §§. 22 § tas med eftersom där ges en särskild

befogenhet till provisoriskt frihetsberövande.

Lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m. m. innehåller regler om doms befordran till verkställighet samt om hur slutdagen för straffet skall fastställas. Denna lag synes inte behöva till någon del beröras av det särskilda lagstiftningsförfarandet. Föreskrifterna i 10 § andra stycket och 11 § bör dock anmärkas. Den förstnämnda föreskriver polishandräckning om det behövs för den dömdes förpassande till anstalten. Sistnämnda bestämmelse medger att den, som skall förpassas, i anslutning därtill får tillfälligt förvaras i allmänt häkte eller polisarrest i avvaktan på beslut om anstaltsplacering eller om det behövs med hänsyn till transportförhållandena. Dessa tvångsmöjligheter faller klart inom själva fängelsestraffets ram. Enligt 19 § löper strafftiden i dessa fall. – Det bör dock påpekas att bestämmelserna om straffidsberäkningen måste hållas inom ramen för vad som rimligen följer direkt av den ifrågavarande fängelsedomen. Skulle en regel härom ändras så, att man öppnar möjlighet till frihetsberövande därutöver, omfattas denna ändring och i fortsättningen hela regeln av det särskilda beslutsförfarandet (jämför t. ex. den nedannämnda 47 § lagen om kriminalvård i anstalt).

Också *lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt* är i princip av sådan konsekvenskaraktär att den inte omfattas av det särskilda förfarandet. Exempel på undantag från denna huvudregel utgör bestämmelserna i 47–49 §§ i vad de ger möjlighet att såsom disciplinär bestraffning förlänga fängelsetiden. Ytterligare exempel nämns nedan under 8 Skyddet för den kroppsliga integriteten. Vidare kan erinras om 25–28, 30 och 31 §§, vilka behandlats i det föregående. Dessa regler berör yttrandefriheten, när det gäller befogenheten att stoppa brev och dylikt som en intagen vill avsända. Informationsfriheten berörs när det gäller att stoppa ankommande brev och dylikt. Och skyddet för förtrolig meddelelse blir berört när brev eller dylikt öppnas och dess innehåll granskas eller telefonsamtal avlyssnas. Dessa paragrafer omfattas av det särskilda lagstiftningsförfarandet.

Om villkorlig dom handlar 27 kap. *brottsbalken*. Kapitlet är i sin nuvarande utformning inte till någon del omfattat av det särskilda lagstiftningsförfarandet.

Bestämmelserna i 28 kap. *brottsbalken* reglerar påföljden skyddstillsyn. Detta är en frivårdspåföljd som till skillnad från villkorlig dom innefattar övervakning. Så långt föranleder dessa bestämmelser, såsom brottsbalkens övervakningsinstitut f. n. är utformat, inte tillämpning av det särskilda förfarandet. Emellertid kan i skyddstillsyn ingå 1–2 månaders behandling i anstalt. Bestämmelserna härom (3 §) omfattas av det särskilda förfarandet. Detsamma gäller 6 § i vad den hänvisar till bestämmelserna i 26 kap. 15 § om särskilda föreskrifter. Också reglerna om undanröjande av frivårdspåföljden och ådömande i stället av frihetsberövande påföljd omfattas av det särskilda förfarandet. 28 kap. 11 § slutligen ger möjlighet till tillfälligt omhändertagande. Regeln omfattas av det särskilda förfarandet.

Påföljden ungdomsfängelse regleras i 29 kap. *brottsbalken*. Förslag har väckts att denna påföljd skall avskaffas (SOU 1977:83). Vid tillämpning av samma riktlinjer som följts i det föregående omfattas följande paragrafer i kapitlet av det särskilda förfarandet: 1–4, 7, 9 och 11 §§.

Av 30 kap. *brottsbalken* om internering omfattas på motsvarande sätt 1–5, 8, 10, 12 och 14 §§ av det särskilda lagstiftningsförfarandet.

31 kap. brottsbalken handlar om överlämnande till särskild vård. Det kan vara vård enligt barnavårdslagen (1 §), vård enligt lagen om nykterhetsvård (2 §), sluten psykiatrisk vård eller vård i specialsjukhus för psykiskt utvecklingsstörda (3 §) eller, slutligen, öppen psykiatrisk vård (4 §). Härav bör 1 § första stycket, 2 och 3 §§ anses omfattade av det särskilda förfarandet.

32 kap. brottsbalken handlar om disciplinstraff för krigsmän. Sådant straff är fritidsstraff och disciplinbot. Sistnämnda straff är av ekonomisk art och saknar intresse i nu förevarande sammanhang. Fritidsstraff utgörs av förbud – i huvudsak – att under visst antal (8–15) dagar på fritid vistas utanför förlägningsområde resp. fartyg (6 §). Av 7 § framgår bl. a. att disciplinstraff i vissa fall kan ädömas i stället för böter. Härom och i vissa andra hänseenden ges närmare bestämmelser genom en särskild lag, den nedan nämnda lagen om disciplinstraff för krigsmän.

Fritidsstraffet är tydligtvis av rörelsefrihetsbegränsande karaktär. Bestämmelserna i 32 kap. brottsbalken faller därför härutinnan inom ramen för det särskilda lagstiftningsförfarandet.

Fritidsstraffet omfattas emellertid samtidigt av undantaget i fjärde stycket andra meningen 3 i nu förevarande grundlagsstadgande. Enbart det förhållandet att straffskalorna i vissa straffbestämmelser i 21 och 22 kap. brottsbalken innefattar disciplinstraff medför alltså inte, att dessa straffbestämmelser blir omfattade av det särskilda förfarandet.

Bestämmelserna i *lagen (1973:18) om disciplinstraff för krigsmän* synes vara av sådan konsekvensnatur, att de bör anses falla utanför det särskilda lagstiftningsförfarandet. Ett undantag synes dock 17 § i lagen utgöra. Enligt denna paragraf skall för förseelse, som kan bestraffas i disciplinmål, tillrättavisning användas i stället för disciplinstraff, om det är lämpligare. Såsom tillrättavisning används – förutom varning – visst åläggande av extratjänst resp. en kortare variant av fritidsstraffet ("utgångsförbud" resp. "landgångsförbud").

33 kap. brottsbalken innehåller vissa regler om nedsättning och uteslutning av påföljd. Här anges bl. a. straffbarhetsåldern och påföljderna för brott som begåtts under inflytande av vissa psykiska störningar. Vidare ges regler om tillgodoräknande av häktningstid m. m. Reglerna i detta kapitel bör inte anses omfattade av det särskilda lagstiftningsförfarandet. Bl. a. kan påpekas att ingen av dessa regler speciellt avser något av yttrandefrihetsbrotten eller motsvarande brott.

I 34 kap. brottsbalken ges vissa bestämmelser om sammanträffande av brott och förändring av påföljd. Här regleras de problem som uppstår om den dömda finnes ha begått annat brott före domen eller han begår nytt brott efter domen men innan påföljden till fullo verkställts eller eljest upphört. Det särskilda lagstiftningsförfarandet omfattar sådana bestämmelser i 34 kap. som medger att villkorlig frigivning förverkas eller frivårdspåföljd eljest byts ut mot frihetsberövande påföljd (se t. ex. 4 § första stycket och 9 § första stycket). Vidare omfattar förfarandet föreskrifter om bestämmande av ny längsta eller minsta tid för anstaltsvården (se 8 § första stycket och 9 § första stycket).

35 kap. brottsbalken innehåller regler om åtals- resp. påföljdspreskription. Reglerna omfattas inte av det särskilda lagstiftningsförfarandet.

Ej heller 36 kap. brottsbalken om förverkande av egendom och om annan

särskild rättsverkan av brott är omfattat av det särskilda förfarandet. Däremot skulle en bestämmelse om en särskild rättsverkan av just ett yttrandefrihetsbrott eller dylikt omfattas av det särskilda förfarandet. Detta vore också tillämpligt, om man skulle införa en ny särskild rättsverkan vilken i sig begränsade någon av de nu ifrågakvarande fri- och rättigheterna.

Bestämmelserna i de båda sista kapitlen i *brottsbalken*, 37 och 38 kap., är av organisatorisk och processuell natur. 37 kap. handlar om de olika nämnderna, dvs. övervakningsnämnderna, kriminalvårdsnämnden, ungdomsfängelse-nämnden och interneringsnämnden. 38 kap. har rubriken "Rättegångsbestämmelser m. m.". Nu förevarande föreskrifter omfattas inte av det särskilda lagstiftningsförfarandet, bortsett från 38 kap. 12 § om polishand-räckning.

Slutligen må i samband med genomgången av brottsbalken uppmärksammas nedannämnda lagar. Enligt *lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m. m.* får bl. a. frihetsstraff som ådömts i något av dessa länder verkställas här (5 §). Bestämmelser som medger något sådant är, om inte omprövning av svensk domstol förutsätts, från vårt lands synpunkt av så självständig karaktär, att de bör anses omfattade av det särskilda lagstiftningsförfarandet.

Genom 8 § möjliggörs att svensk fängelsedom verkställs i något av nämnda länder, även i vissa fall beträffande svensk medborgare. Också denna bestämmelse bör anses omfattad av det särskilda lagstiftningsförfarandet. Annat ställningstagande synes inte böra föranledas därav, att regler om var i Sverige en svensk fängelsedom skall verkställas inte skulle vara omfattade av det särskilda förfarandet, även om de vore upptagna i lag.

Lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom innehåller bestämmelser om dels verkställighet i Sverige av vissa utländska brottmålsdomar och dels verkställighet utomlands av svensk brottmålsdom. Verktällighet utomlands av svensk dom på frihetsberövande påföljd kan dock inte tillämpas i fråga om svensk medborgare mot dennes vilja (26 §). Bortsett från vad som framgår av vad som sagts om nyssnämnda lag 1963:193 vill det därför synas, som om den enda bestämmelse i lagen 1972:260 – såvitt avser svensk medborgare – som omfattas av det särskilda lagstiftningsförfarandet är 17 § om tvångsåtgärder när fråga uppkommit om verkställighet i Sverige av europeisk brottmålsdom.

Oaktat den inte gäller brott må i detta sammanhang nämnas *lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling*. Under särskilda förutsättningar kan också svensk medborgare utlämnas enligt denna lag. På motsvarande sätt som när det gäller lagen 1959:254 (se ovan under 2 kap. brottsbalken) omfattas följande delar av lagen 1970:375 av det särskilda lagstiftningsförfarandet: 1–3 §§ samt 6, 8 och 9 §§.

Rättegångsbalken och viss anknytande lagstiftning m. m.

Mot bakgrund av vad som anförts i den allmänna motiveringen (4.10.6) bör såsom begränsande rörelsefriheten följande bestämmelser i rättegångsbalken anses omfattade av det särskilda lagstiftningsförfarandet:

i fråga om häktning och dylikt: 5 kap. 9 § andra stycket, 15 kap. 2 § andra stycket, 24 kap. 1–3 §§, 5 §, 7 §, 10 §, 11 § första meningen, 12 § första stycket, 18–22 §§, 25 kap. 9 § samt 36 kap. 21 och 22 §§;

i fråga om reseförbud: 15 kap. 2 § och 25 kap. 1–2 §§, 6–7 §§ (och 9 §);

i fråga om hämtning (inkl. medtagande till och kvarhållande för förhör): 23 kap. 7–9 §§, 36 kap. 20 § andra stycket och 22 §, 44 kap. 3 § andra stycket, 4 § första stycket och 5 §, 45 kap. 15 § andra stycket tredje meningen, 46 kap. 14 § och 15 § första stycket, 47 kap. 14 § andra stycket, 15 § och 23 § andra stycket andra meningen, 50 kap. 19 § andra och tredje styckena samt 51 kap. 14 § andra stycket tredje meningen och 19 § andra–fjärde styckena.

Av den gjorda uppräknings framgår att det av resp. paragrafer i rättegångsbalken bara är (de materiella) bestämmelserna om häktning och dylikt, reseförbud eller hämtning och dylikt som omfattas av det särskilda lagstiftningsförfarandet. Många av de nämnda paragraferna innehåller föreskrifter också om annat. Som regel är de båda olika kategorierna av föreskrifter klart avgränsade från varandra i lagtexten. Dessa paragrafer kommer alltså i åtskilliga hänseenden att kunna ändras, utan att det särskilda beslutsförfarandet blir tillämpligt.

Det kan tänkas att någon enstaka bestämmelse i rättegångsbalken förbisettas som hänvisar till någon av de nyss uppräknade föreskrifterna. Sådana hänvisningsbestämmelser omfattas av det särskilda förfarandet. En förutsättning härför är dock att de har självständig betydelse och inte bara utgör en erinran om vad som ändå skulle gälla.

På motsvarande sätt omfattar det särskilda lagstiftningsförfarandet bestämmelser i *andra lagar, som hänvisar till någon av de nyss uppräknade reglerna i rättegångsbalken*. Ibland hänvisas mera generellt till bestämmelser i rättegångsbalken. Ibland är hänvisningen mera specificerad. I båda fallen är det särskilda beslutsförfarandet tillämpligt, förutsatt att hänvisningen inbegriper någon föreskrift i rättegångsbalken som omfattas av nämnda lagstiftningsförfarande. Följande exempel på sådana hänvisningsbestämmelser må anföras: 9 § tredje stycket och 16 § *lagen (1961:262) om försäkringsdomstol*, 5 kap. 3 § *lagen (1974:371) om rättegången i arbetsrister*, 16 och 25 §§ *förvaltningsprocesslagen (1971:291)*, 19 a § och 27 § *lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder* och 2 § *lagen (1974:1082) om bostadsdomstol*. Det må dock ånyo erinras om att en förutsättning för att hänvisningsbestämmelsen skall omfattas av det särskilda förfarandet är, att den kan anses ha självständig betydelse.

Ett särskilt problem blir i vad mån sådana hänvisningsbestämmelser som nyss sagts "drar med sig" andra föreskrifter i den ifrågavarande lagen, vilka alltså också blir omfattade av det särskilda förfarandet. Det skulle t. ex. kunna gälla inledande bestämmelser i lagen vilka anger dennas tillämpningsområde. Utvidgas sistnämnda bestämmelser blir ju också räckvidden av en rättighetsbegränsande "bihangsbestämmelse" i lagen större. En sådan konsekvens i fråga om lagstiftningsförfarandet bör dock antagas bara när den tekniska kopplingen mellan respektive bestämmelser i lagen i fråga är så direkt, att annan ståndpunkt svårigen kan intagas.

Det förekommer också att *annan lag än rättegångsbalken innehåller egna,*

mer eller mindre självständiga föreskrifter om anhållande och häktning och dylikt eller hämtning och dylikt. Vissa exempel har getts tidigare. I fråga om den centrala lagstiftningen om administrativa frihetsberövanden återkommer rättighetsskyddsutredningen till detta i det följande. Här må allenast pekas på *konkurslagen* (1921:225) (94–95 §§; också t. ex. 88 § omfattas av det särskilda förfarandet), *lagen om åtgärder vid samhällsfarlig asocialitet* (6 §) och *militära rättegångslagen* (29–32, 34, 36 och 85 §§). Ytterligare exempel finns i SOU 1975:75 s. 338–339. Sådana bestämmelser är givetvis också omfattade av det särskilda förfarandet. Mot bakgrund av den detaljerade redovisning, som i det föregående givits i fråga om rättegångsbalken, bör det inte vara svårt att identifiera de bestämmelser i annan förfarandelagstiftning vilka omfattas av det särskilda lagstiftningsförfarandet.

I detta sammanhang må ytterligare endast omnämnas följande lagar. *Lagen* (1964:167) *med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare* föreskriver i 7 §, att den som är under 18 år inte får häktas med mindre synnerliga skäl är därtill. Bestämmelsen omfattas av det särskilda lagstiftningsförfarandet. *Lagen* (1952:98) *med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål* ger i 2 § vissa möjligheter för justitiekanslern att medge förlängning av tiden för avlatande av häktningsframställning. Bl. a. denna paragraf i lagen omfattas av det särskilda förfarandet. Det må anmärkas att i förevarande fall lagens 1 §, som anger vilka brottmål lagen är tillämplig på, uppenbarligen måste omfattas av det särskilda förfarandet. Uppmärksammas bör dock att lagen är tidsbegränsad. En lag som enbart förlänger giltighetstiden (på högst två år) omfattas enligt fjärde stycket i förevarande grundlagsparagraf inte av det särskilda förfarandet. En motsvarighet till lagen om kriminalvård i anstalt är *lagen* (1976:371) *om behandlingen av häktade och anhållna m. fl.* Med tillämpning av samma riktlinjer som använts i fråga om lagen om kriminalvård i anstalt blir i vart fall följande bestämmelser i lagen 1976:371 att anse som omfattade av det särskilda förfarandet: 9 §, 11 § tredje stycket, 12, 17 och 18 §§. Härtill kommer 2 §, se nedan under 8 Skyddet för den kroppsliga integriteten.

Slutligen må i detta sammanhang erinras om att förslag nyligen lagts fram till åtskilliga ändringar i bestämmelserna om häktning och anhållande m. m. (SOU 1977:50). Med hjälp av rättighetsskyddsutredningens föregående framställning är det lätt att sluta sig till vilka av paragrafexterna i SOU 1977:50 som skulle vara omfattade av det särskilda lagstiftningsförfarandet.

Särskilt må anmärkas att det i SOU 1977:50 också föreslås att tingsrätt vid avgörande av häktningsfråga inte längre skall vara domför med enbart en lagfaren domare utan att också två nämndemän skall medverka. Dessa organisatoriska regler omfattas över huvud inte av det särskilda förfarandet. Om man så ville skulle man i riksdagen, om fråga vore om proposition, utan vidare kunna bryta ut detta element för omedelbart beslut, därest yrkande om särskilt förfarande framfördes.

Barnavårdslagen

Principerna för fördelningen av författningsstoffet på särskilt resp. vanligt lagstiftningsförfarande har angivits i den allmänna motiveringen (4.10.3).

Kort sagt omfattar det särskilda förfarandet bara de materiella bestämmelserna om tvångsingripande mot den enskilde samt enstaka specifikt rättighetsbegränsande förfaranderegler. Mot bakgrund härav och vad som eljest sagts för liknande fall i det föregående bör fördelningen göras på följande sätt i fråga om *barnavårdslagen (1960:97)*.

1 kap. anger de ansvariga organen och beskriver i huvudsak deras åligganden. Kapitlet faller utanför det särskilda förfarandet. Detsamma gäller *2 kap.*, som innehåller organisatoriska, delvis rent kommunalrättsliga bestämmelser om barnavårdsnämnderna.

3 kap. handlar om förfarandet i ärenden hos barnavårdsnämnd. Endast 17 § vilken främst handlar om hämtning till förhandling resp. läkarundersökning (och häremot svarande föreskrifter i 16 §) omfattas av det särskilda förfarandet. Vad särskilt beträffar bestämmelsen i 18 § om rätt att vinna tillträde till den unges hem må anmärkas, att denna föreskrift faller inom ramen för undantaget för husrannsakan och dylikt i fjärde stycket andra meningen 2 i förevarande grundlagsstadgande.

4 kap. innehåller de centrala reglerna om tvångsingripanden. Här möter återigen frågan, hur man från rörelsefrihetssynpunkt bör se på institutet övervakning. Rättighetsskyddsutredningen anser att övervakning i sig inte bör anses ingripa i rörelsefriheten i regeringsformens mening. Detsamma gäller andra förebyggande åtgärder enligt 26 § utom föreskrifter. Detta leder till att 25 §, 26 § första stycket 3), 27, 29–31 och 33 §§ bör anses omfattade av det särskilda förfarandet. 25 § innehåller de grundläggande materiella ingripandeförutsättningarna. 26 § första stycket 3) och 27 § handlar om föreskrifter, t. ex. föreskrifter om sjukvård, arbetsanställning eller vistelseort. 29 § föreskriver som yttersta åtgärd omhändertagande för samhällsvård. 30 § handlar om omhändertagande för utredning, högst fyra veckor. 31 § anger övriga fall av omhändertagande för samhällsvård. Dessa fall grundas ibland men ej alltid på de berördas samtycke. Slutligen ger 33 § polisen vissa möjligheter att tillfälligt ta den unge i förvar.

5 kap. handlar om de omhändertagnas behandling. Härav bör den centrala placeringsbestämmelsen i 36 § anses omfattad av det särskilda förfarandet, likaså bestämmelsen om tillfälligt förvar i 37 §. Detsamma gäller 40 § andra stycket om viss befogenhet för barnavårdsnämnd i vistelsekommunen att besluta om placering. 41 § första stycket innehåller eljest de grundläggande bestämmelserna om barnavårdsnämndens befogenhet med avseende på den unges person. Här sägs uttryckligen att den omhändertagne får underkastas den begränsning i rörelsefriheten som betingas av syftet med omhändertagandet. 41 § första stycket omfattas av det särskilda förfarandet.

Också de centrala bestämmelserna i *6 kap.* om samhällsvårdens upphörande bör anses omfattade av det särskilda lagstiftningsförfarandet. Det gäller 42 och 43 §§.

Bestämmelserna i *7 kap.* om fosterbarnsvård m. m. saknar intresse i nu förevarande sammanhang. Inte heller någon bestämmelse i *8 kap.* omfattas av det särskilda förfarandet. Detta kapitel handlar om barnavårdsanstalter.

Däremot bör 66 § anses omfattad av det särskilda lagstiftningsförfarandet. Denna paragraf finns i *9 kap.* som har rubriken "Ungdomsvårdsskolor". Paragrafen reglerar placeringsmöjligheterna. Också utskrivningsbestämmelserna (67–68 §§) omfattas av nämnda förfarande.

10 kap. om kommuns rätt till ersättning för vissa vårdkostnader kan förbigås här.

I *11 kap.* om förfarandet hos länsrätt i underställningsmål är det bara hämningsföreskrifterna i 75 § första stycket som omfattas av det särskilda lagstiftningsförfarandet.

Bestämmelserna i *12 kap.* om besvär omfattas inte av det särskilda förfarandet.

Vad beträffar *13 kap.* om ansvarsbestämmelser m. m. synes tystnadspliktsregeln i 91 § i sin helhet falla inom ramen för undantaget i fjärde stycket andra meningen i nu förevarande grundlagsstadgande. Bestämmelserna om polishandräckning i 94 § bör däremot anses omfattade av det särskilda lagstiftningsförfarandet.

Nyktterhetsvårdslagen

I *lagen (1954:579) om nyktterhetsvård* bör de inledande bestämmelserna (1–2 §§) anses omfattade av det särskilda lagstiftningsförfarandet. Bestämmelserna innehåller nämligen vissa legaldefinitioner (av begreppen "alkoholmissbruk" och "alkoholhaltiga drycker") och bl. a. på grund därav styr dessa föreskrifter tillämpningsområdet för lagens tvångsbestämmelser.

I övrigt bör, på motsvarande sätt som beträffande barnavårdslagen, följande bestämmelser i nyktterhetsvårdslagen anses omfattade av det särskilda beslutsförfarandet: 13 § 2 mom. andra stycket första meningen och tredje stycket, 18 § första stycket och på grund därav även 15 §, 21 §, 22 § fjärde stycket andra och tredje meningarna, 25 §, 27 § tredje stycket, 35 §, 36 § andra stycket (b, c och d), 37 §, 38 §, 44–46 §§, 49 § 1 mom. första stycket, 51 § andra stycket, 52 §, 54 §, 55 § och 58 §.

Vad särskilt beträffar 49 § så innehåller den i 1 mom. föreskrifter om "försökspermission". Sådan innebär att den intagne får på försök vistas utom anstalten under återstoden av vårdtiden eller under viss del därav. Samma paragraf har i 2 mom. en bestämmelse om "tillfällig permission" (högst sju dagar i följd). I vad bestämmelsen om möjlighet till försökspermission avser återstoden av vårdtiden synes den motsvara vad som i andra sammanhang brukar kallas utskrivning på försök eller – för fängelsestraffets del – villkorlig frigivning. Dessa regler bör anses omfattade av det särskilda lagstiftningsförfarandet. Motsatsen bör däremot anses gälla för regler om tidsbegränsad permission. 49 § 2 mom. omfattas inte av det särskilda förfarandet.

I övrigt torde endast 58 § tarva särskild kommentar. Den handlar visserligen bara om det fall att någon som är hemfallen åt alkoholmissbruk vill frivilligt ingå på allmän vårdanstalt för alkoholmissbrukare. Då får han enligt stadgandet tas in där. Ett villkor härför är emellertid att han skriftligen förbundit sig att stanna kvar på anstalten under viss tid, högst sex månader. "Den, som är sålunda intagen å allmän vårdanstalt, må kvarhållas under den tid, som anges i den skriftliga förbindelsen, men må, när omständigheterna därtill föranleda, utskrivas tidigare". På grund av kvarhållningsrätten måste också 58 § anses omfattad av det särskilda förfarandet.

Lagen om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall samt anknyttande lagstiftning

I *lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall* är till en början den centrala materiella tvångsbestämmelsen, 1 §, omfattad av det särskilda lagstiftningsförfarandet. Detsamma gäller 3 §.

Flertalet regler i lagens avsnitt om intagning för vård (3–12 §§) är av förfarandekaraktär. De präglas av en strävan att stärka rättssäkerheten så mycket som möjligt. 4 § handlar om vem som får ansöka om någons intagning. 5 § föreskriver att vårdintyg skall bifogas och anger vad vårdintyg skall innehålla. 6 § reglerar vem som är behörig att utfärda vårdintyg. Dessa regler bör inte anses omfattade av det särskilda lagstiftningsförfarandet.

17 § omfattas första, andra och fjärde styckena av det särskilda förfarandet (femte stycket synes vara av ren konsekvenskaraktär). Här ges polismyndigheten befogenhet att i brådskande fall omhänderta någon, som sannolikt är psykiskt sjuk och farlig för annans personliga säkerhet eller eget liv.

Om handlingarna är i ordning och sannolika skäl föreligger för att vård kan beredas med stöd av lagen, får den ansökningen avser tas in på sjukhus (8 §). Därefter skall överläkaren efter undersökning av patienten snarast möjligt pröva, om vård kan beredas denne med stöd av lagen. Prövningen skall som regel göras senast tionde dagen efter intagningen. Finner överläkaren att lagens förutsättningar är uppfyllda skall han besluta, att patienten även i fortsättningen skall vara intagen på sjukhuset. I annat fall skall han omedelbart skriva ut denne (9 §). Dessa bestämmelser omfattas av det särskilda lagstiftningsförfarandet.

13 § om kvarhållningsrätten och möjligheterna i allmänhet att utöva tvång mot patientens person omfattas av det särskilda förfarandet. Detsamma gäller, som tidigare anförts, 15 § om granskning och kvarhållande av brev och dylikt. 14 § handlar om tillstånd för patienten att vistas på egen hand utom sjukhusområdet under viss del av dygnet eller tillfälligt under visst antal dygn. Detta stadgande bör, såsom avseende verkställighetsmodaliteter, inte anses omfattat av det särskilda beslutsförfarandet.

Bestämmelserna om slutlig utskrivning i 16 § omfattas däremot av det särskilda förfarandet. Detsamma gäller föreskrifterna rörande utskrivning på försök i 19 § och 20 § första stycket.

Avsnittet om besvär m. m. (21–27 §§) synes inte innehålla någon föreskrift som omfattas av det särskilda förfarandet. Det gör inte heller avsnittet om nämnderna (utskrivningsnämnderna och psykiatriska nämnden, 28–34 §§).

Handräckningsparagrafen (35 §) synes omfattad av det särskilda förfarandet.

I anslutning till lagen om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall bör nämnas *lagen (1966:301) om rättspsykiatrisk undersökning i brottmål*. 18 § i sistnämnda lag föreskrivs att den som är på fri fot och skall undergå rättspsykiatrisk undersökning är skyldig att inställa sig för undersökning på tid och plats som undersökningsläkaren bestämmer. Enligt 10 § skall polismyndighet på begäran av undersökningsläkaren lämna handräckning om misstänkt, som är på fri fot, inte ställer sig till förfogande för

undersökningen. Dessa bestämmelser är omfattade av det särskilda förfarandet. Vidare kan enligt 9 § domstolen under vissa förutsättningar besluta att misstänkt, som är på fri fot, skall tas in på viss rättspsykiatrisk klinik för undersökningens genomförande. I regel får intagningstiden då vara högst tre veckor. Kvarhållningsrätt föreligger. Föreskrifterna härom i 9 § första och andra styckena omfattas av det särskilda förfarandet. Av det föregående har framgått att detsamma gäller 9 a § om rätt att kvarhålla brev. Se vidare under 8 Skyddet för den kroppsliga integriteten.

Omsorgslagen

Lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda (omsorgslagen) innehåller dels bestämmelser om rätt till omsorger (och vissa därtill anknyttande organisatoriska regler) och dels bestämmelser om skyldighet att underkasta sig omsorger (och vissa väsentligen därtill anknyttande organisatoriska regler och förfaranderegler). Reglerna om rätten till omsorger kan förbigås här. Och av tvångsreglerna är det i princip bara de materiella som omfattas av det särskilda förfarandet.

Omsorgslagen är såtillvida speciell som den omfattar både föreskrifter om vårdtvång och föreskrifter om skolplikt (särskolplikt). Som slagits fast i det föregående omfattas "tyngre tjänsteplikter" av det särskilda lagstiftningsförfarandet, enär det ingår ett element av rörelsefrihetsinskränkning i dem. Skolplikt får anses höra hit. I själva verket kan särskolplikten leda till mera av ingrepp i regeringsformens skydd för rörelsefriheten än den vanliga skolplikten. Enligt omsorgslagen kan man nämligen i vissa fall besluta (28 §) – och i visst fall tvångsvis genomdriva (54 §) – att en särskolelev bor annorstädes än i det egna hemmet.

Mot bakgrund av det sagda bör följande bestämmelser i omsorgslagen anses omfattade av det särskilda förfarandet: 24–26, 28 och 30 §§, 31 § första stycket, 34, 35, 38, 39 och 40 §§ samt 54 §.

Vad särskilt beträffar 34 § om vård i vårdhem eller specialsjukhus för psykiskt utvecklingsstörda så avser denna paragraf visserligen huvudsakligen fall då de berörda samtyckt till vården. Men eftersom inte enbart sådana fall avses bör 34 § (och inte bara 35 §) tas med här.

Smittskyddslagen

Smittskyddslagen (1968:231) bör till följande delar anses omfattad av det särskilda lagstiftningsförfarandet: 4 § som styr lagens tillämpningsområde, 6 §, 7 § första–tredje styckena och 8 § om skyldighet att underkasta sig undersökning och vård för allmänfarlig sjukdom, 11 § om isolering av befolkningen inom visst område, 12 §, 14 § första och andra styckena, 15 § tredje stycket och 16 § om skyldighet att underkasta sig undersökning och vård för venerisk sjukdom, 25 § om polishandräckning, 27 § om bötesstraff för den som bryter mot isoleringsföreskrift och 30 § om befogenhet i vissa fall för regeringen att förordna om avspärning av visst område för att hindra att smittsam sjukdom sprids.

Vissa bestämmelser i övrigt

Syftet med den nu gjorda genomgången av ett antal centrala rörelsefrihetsbegränsande lagar har varit att ge en bild av hur gränsen skall dras mellan tillämpningsområdena för det särskilda och det vanliga lagstiftningsförfarandet. Utöver de lagar som sålunda nämnts finns det emellertid åtskilliga andra bestämmelser som begränsar rörelsefriheten och därför skall omfattas av det särskilda lagstiftningsförfarandet. Att här räkna upp alla dessa bestämmelser kan inte anses behövt och är f. ö. knappast heller möjligt. Här må hänvisas till den systematiska framställningen i bil. 10 i 1973 års fri- och rättighetsutrednings betänkande SOU 1975:75. Endast följande må tilläggas.

I *lagen (1973:558) om tillfälligt omhändertagande* omfattas 1–3 och 8–10 §§ av det särskilda förfarandet. I fråga om *lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m. m.* gäller detsamma för främst 1, 3 och 4 §§ samt 7 § tredje stycket. Av *lagen (1975:89) om ordning och säkerhet inom järnvägsområde* omfattas 1 § och 2 § första och andra styckena av det särskilda förfarandet.

Här må också pekas på 54 § *sjömanslagen (1973:282)* som ger befälhavaren befogenhet att hålla brottslig sjöman kvar ombord tills denne kan överlämnas till svensk myndighet. Denna bestämmelse omfattas av det särskilda lagstiftningsförfarandet. Detsamma gäller en motsvarande regel i 5 kap. 5 § *luftfartslagen (1957:297, se 1967:71)*.

Grundläggande lagregler rörande *pass* omfattas av det särskilda lagstiftningsförfarandet. Härmed avses främst en regel om att man inte får lämna riket utan att ha pass. Vidare avses därmed sammanhängande regler som anger de materiella förutsättningarna för att få pass resp. drabbas av passets återkallande. (Förslag till passlag har lagts fram i propositionen 1977/78:156).

En bestämmelse i 14 § tredje stycket *naturvårdslagen (1964:822)* bör omnämnas. Behövs särskilt skydd för djurlivet inom visst område får enligt detta stadgande regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer meddela bl. a. föreskrifter som inskränker allmänhetens eller markägarens rätt att uppehålla sig inom området. Frågan, om en avspärrning av ett markområde berör regeringsformens rörelsefrihetsskydd, beror i första hand av hur stort det område är som det gäller. (Även andra faktorer torde spela in, t. ex. hur länge avspärrningen avses vara samt dess intensitet.) Emellertid innebär lagstadgandet, som trätt i kraft den 1 januari 1975, att normgivningsbefogenhet delegeras. Stöd i 8 kap. regeringsformen torde saknas för att i denna delegering inkluderas befogenhet att besluta rörelsefrihetsbegränsande normer. Man torde därför få utgå från att stadgandet inte avser att leda till begränsning av rörelsefriheten i regeringsformens mening. Det omfattas då inte av det särskilda lagstiftningsförfarandet.

Här må slutligen pekas på reglerna i 34, 35, 37 och 38 §§ (samt 81 § första stycket p. 4) *civilförsvarslagen (1960:74, omtryckt 1975:712)* om utrymning, omflyttning, bortflyttningsförbud och inflyttningsförbud. Föreskrifterna härom är tillämpliga bara vid krig eller krigsfara. De berör emellertid rörelsefriheten. En sådan beredskapslagstiftning som dessa bestämmelser utgör omfattas därför av det särskilda lagstiftningsförfarandet.

Vissa tjänsteplikt

Det särskilda lagstiftningsförfarandet omfattar regler om sådan *tjänsteplikt* som måste anses begränsa rörelsefriheten. Hit hör t. ex. värnplikt, skyldighet att fullgöra vapenfri tjänst samt skolplikt. Hit hör däremot inte så begränsade åligganden som t. ex. skyldigheten att åtaga sig kommunala förtroendeuppdrag. Mera preciserat har i det föregående berörts reglerna i omsorgslagen om särskolplikt. De bestämmelser i *skollagen* (1962:319, omtryckt 1970:1026) som sålunda omfattas av det särskilda förfarandet är 30, 31 och 33 §§, 34 § första och andra styckena, 35 och 36 §§, 39 § andra stycket och 39 a § första stycket. Också 25 a § skollagen om läkarundersökning bör uppmärksammas (SFS 1975:159). De bestämmelser i *värnpliktslagen* (1941:967, omtryckt 1969:378) som omfattas av det särskilda förfarandet är i första hand följande: 1–5 §§ som innehåller grundläggande bestämmelser om värnplikt, bl. a. om värnpliktsåldern och frikallande på grund av sjukdom och dylikt, 27 § om utbildningstiden, beredskapsövningar m. m., 28 § om mobilisering samt 40 § om hämtning genom polisens försorg. Också civilförsvarspikten torde få anses höra hit. Följande bestämmelser i *civilförsvarslagen* bör på den grunden anses omfattade av det särskilda förfarandet: 11 §, 12 § 1–4 mom., 19 och 77 §§, 79 § 3 mom. och 81 § första stycket 1).

8 Skyddet för den kroppsliga integriteten

Enligt utredningens förslag skall förslag till lag som angår begränsning av skyddet för kroppslig integritet omfattas av det särskilda lagstiftningsförfarandet enligt 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen.

I det följande redovisar utredningen en utförlig exemplifiering av befintliga rättighetsinskränkande bestämmelser i nu gällande lagstiftning i fråga om det skydd mot kroppsvisitation eller annat påtvingat kroppsligt ingrepp som regeringsformen ger varje medborgare.

I denna exemplifiering förekommer bestämmelser som redan gått igenom i tidigare avsnitt, främst i fråga om rörelsefriheten (avsnitt 7). Sådana bestämmelser skall även på grund av att de utgör ingrepp i skyddet för den kroppsliga integriteten omfattas av det särskilda förfarandet.

Utlänningslagstiftningen behandlas inte i detta sammanhang. Utredningen återkommer till den i specialmotiveringen till 2 kap. 20 § tredje stycket regeringsformen.

Den gällande rättighetsinskränkande lagstiftningen delas i det följande in i fyra grupper, nämligen

- a) påtvingat kroppsligt ingrepp, som innebär våld mot människokroppen,
- b) påtvingat kroppsligt ingrepp i annat fall, dvs. kroppsbesiktning, främst läkarundersökning, samt smärre ingrepp av typ vaccination, tagande av blodprov eller fingeravtryck,
- c) kroppsvisitation eller således undersökning av någons kläder eller av det som någon bär med sig, samt
- d) samhällets rätt att i andra fall utöva våld mot enskilda personer, dvs. en mera generell rätt för det allmännas verkställande organ till våldsutövning för genomförande av vissa förvaltningsuppgifter.

Eftersom gränsdragningen mellan de fyra grupperna inte är entydig, blir indelningen i viss mån godtycklig. Så t. ex. torde en kroppsvisitation, som innebär att inte endast kläderna hos en person undersöks utan även kroppens håligheter (vid narkotikabrott exempelvis), närmast vara att anse som kroppsbesiktning. Skyddet i regeringsformen är emellertid detsamma för de fyra grupperna, varför godtyckligheten i gränsdragningen inte är av intresse i nu förevarande sammanhang.

a) Påtvingat kroppsligt ingrepp, som innebär våld mot människokroppen

De nu medgivna påtvingade kroppsliga ingrepp som innefattar våld är betingade av främst medicinska skäl.

Den som med skäl kan antas komma att på grund av sin könsdrift begå brott som medför allvarlig fara eller skada för annan eller på grund av könsdriftens abnorma inriktning eller styrka åsamkas svårt själsligt lidande eller annan allvarlig olägenhet får kastreras enligt *lagen (1944:133) om kastrering*. Saknar någon på grund av rubbad själsverksamhet förmåga att lämna giltigt samtycke till kastrering, får han enligt 2 § kastreras, även om sådant samtycke inte föreligger. Vederbörandes vårdnadshavare, förmyndare, make eller, i fråga om den som är intagen på allmän vårdanstalt, anstaltens läkare eller föreståndare skall beredas tillfälle att yttra sig och socialstyrelsen skall ge sitt tillstånd.

Transplantationslagen (1975:190) äger tillämpning på sådana ingrepp som innebär att organ eller annat biologiskt material tas från levande eller avliden person för behandling av sjukdom eller kroppsskada hos annan person (1 §). Ingrepp enligt denna lag på levande person får i regel företas endast om denne skriftligen samtyckt till ingreppet (4 § första stycket). På den som inte fyllt aderton år eller som på grund av psykisk abnormitet saknar förmåga att lämna sådant samtycke får dock ingrepp ske om medicinska skäl påkallar att biologiskt material för transplantation tas från denne. Vederbörandes vårdnadshavare, förmyndare eller god man skall beredas tillfälle att yttra sig och socialstyrelsen skall ge sitt tillstånd. Ingrepp får inte företas mot givarens vilja (4 § andra stycket). Bestämmelse i denna lag, som utgör stöd för att ingrepp i vissa fall kan göras utan att uttryckligt samtycke föreligger, kommer att omfattas av det särskilda beslutsförfarandet.

I detta sammanhang berörs inte nu gällande abortlag (1974:595), enligt vilken havandeskap får avbrytas endast på begäran av den havande kvinnan. Enligt tidigare bestämmelser, vilka upphävdes 1.1.1975, fick havandeskap avbrytas under vissa villkor utan den havande kvinnans begäran därom. Enligt nu gällande steriliseringslag (1975:580) får sterilisering utföras endast på begäran av den som skall steriliseras. Det kan således inte vara fråga om ett påtvingat kroppsligt ingrepp, varför även denna lag faller utanför det särskilda beslutsförfarandets tillämpningsområde. Skulle emellertid dessa båda lagar ändras så, att abort eller sterilisering kunde äga rum utan medgivande, skulle detta självfallet medföra att det särskilda förfarandet blev tillämpligt.

b) Påtvingat kroppsligt ingrepp i annat fall

I det följande berörs sådana bestämmelser som medger påtvingade kroppsliga ingrepp i andra fall än som redovisats under a). Framställningen avser sådana ingrepp, som innebär besiktning av människokroppen, dvs. kroppsbesiktning. Främst avses därmed läkarundersökning, smärre ingrepp av typ vaccination samt tagande av blodprov och fingeravtryck.

I 28 kap. *rättegångsbalken* finns bestämmelser om bl. a. kroppsbesiktning. Beträffande den som skäligen kan misstänkas för brott, som kan medföra fängelse, får, för eftersökande av föremål som är underkastat beslag eller eljest för att utröna omständighet, som kan äga betydelse för utredning om brottet, kroppsbesiktning företas (12 §). Om det erfordras får blodprov tas, liksom, om det kan ske utan nämnvärt men, annan undersökning utföras. Detta stadgande omfattas av det särskilda förfarandet. Enligt 28 kap. 14 § *rättegångsbalken* får av den som är anhållen eller häktad tas fotografi och fingeravtryck. Detta gäller även annan, om det erfordras för utredning av brott, som kan medföra fängelse. Tagande av fingeravtryck är ett ingrepp i den kroppsliga integriteten och bestämmelsen i 14 § skall på grund härav falla inom det särskilda förfarandets tillämpningsområde. Däremot kan, enligt utredningens mening, tagande av fotografi inte anses vara ett kroppsligt ingrepp i sådan mening att det innebär en inskränkning i skyddet för den kroppsliga integriteten.

Bestämmelserna i *rättegångsbalken* om tvångsmedel i brottmål, bl. a. om kroppsbesiktning, är tillämpliga i ärende om utlämning enligt föreskrift i 16 § *lagen (1957:668) om utlämning för brott* och 12 § *lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge*.

Enligt 37 § *militära rättegångslagen (1948:472)* får bestraffningsberättigad befattningshavare med anledning av brott, som underlydande är misstänkt för, förordna om kroppsbesiktning. Även denna bestämmelse omfattas av det särskilda förfarandet.

Enligt *lagen (1976:1090) om alkoholutandningsprov* har polisman rätt att företa alkoholutandningsprov dels på den som är skäligen misstänkt för brott, främst trafiknykterhetsbrott, om frågan om den misstänktes alkoholpåverkan kan få betydelse för utredning om brottet, dels rutinmässigt på motorfordonsförare i vissa situationer utan att misstanke om trafiknykterhetsbrott föreligger. Tidigare skedde utandningsprov i huvudsaklig överensstämmelse med de ovannämnda reglerna om kroppsbesiktning i 28 kap. 12 § *rättegångsbalken*. Den som vägrar medverka vid alkoholutandningsprov får underkastas blodprov och läkarundersökning (4 §). Det särskilda förfarandet är tillämpligt på sistnämnda stadgande.

Detsamma gäller 3 § *lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m. m.* Där stadgas att om det behövs med hänsyn till den omhändertagnes tillstånd, skall han så snart det kan ske underkastas läkarundersökning.

I brottmål kan allmän domstol besluta om läkarundersökning om sådan antas få betydelse för bl. a. bestämmande av påföljd. I det följande upptagna bestämmelser, som tvingar en misstänkt person att underkasta sig läkarundersökning, faller inom det särskilda förfarandets tillämpningsområde.

Enligt 7 § *lagen (1964:542) om personundersökning i brottmål* kan rätten, om

skäl därtill föreligger, förordna läkare att avge läkarintyg angående misstänkt. Innan någon döms till internering eller överlämnas till öppen psykiatrisk vård eller någon som ej fyllt aderton år döms till ungdomsfängelse, skall sådant läkarintyg avges av psykiater, om rättspsykiatrisk undersökning inte redan verkställts. Den som ej är häktad är pliktig att inställa sig för läkarundersökning. Om han uteblir, får polismyndigheten genom handräckning hämta honom till undersökningen.

Enligt 1 § *lagen (1966:301) om rättspsykiatrisk undersökning i brottmål* kan rätten besluta om undersökning av den misstänktes sinnesbeskaffenhet (rättspsykiatrisk undersökning). Sådant beslut får meddelas om den misstänkte erkänt gärningen eller övertygande bevisning förebragts att han begått gärningen. Den som ej är häktad är pliktig att inställa sig för undersökning. Om han inte frivilligt medverkar, kan han tvångsintås på rättspsykiatrisk klinik. Polismyndigheten skall på begäran lämna handräckning.

Enligt *lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall* får intagning på sjukhus med stöd av lagen ske efter ansökan eller efter domstols förordnande. Till ansökan skall fogas vårdintyg. Sådant intyg får enligt 6 § andra stycket utfärdas endast i omedelbar anslutning till personlig undersökning av den som ansökningsavser. Den som får göra ansökan om intagning äger föranstalta om sådan undersökning. Bestämmelser om polishandräckning finns i 35 §. Denna bestämmelse ger stöd för att tvång får tillgripas mot person som inte frivilligt ställer sig till förfogande för undersökning och skall anses omfattad av det särskilda förfarandet.

I detta sammanhang skall också nämnas bestämmelser om blodundersökning eller annan undersökning rörande ärftliga egenskaper, s. k. rättsantropologisk undersökning, i mål om faderskap enligt 3 kap. föräldrabalken, intagna i 1 § *lagen (1958:642) om blodundersökning m. m. vid utredning av faderskap*. Som tvångsmedel används vite (2 §). Reglerna omfattas av det särskilda beslutsförfarandet.

Enligt regler i *smittskyddslagen (1968:231)* är den som lider av allmänfarlig sjukdom eller är smittoförande av sådan sjukdom skyldig att låta undersöka sig av läkare (6 §). Exempel på andra bestämmelser i denna lag som skall omfattas av det särskilda förfarandet är 8, 12, 15 och 25 §§. Sistnämnda bestämmelse ger stöd för polishandräckning.

Här må också omnämnas 5 § *lagen (1960:408) om behörighet att utöva läkaryrket*, 6 § *lagen (1963:251) om behörighet att utöva tandläkaryrket* och 5 § *lagen (1965:61) om behörighet att utöva veterinäryrket m. m.* Dessa bestämmelser, enligt vilka läkare, tandläkare resp. veterinär i visst fall är skyldig att undergå läkarundersökning, omfattas av det särskilda lagstiftningsförfarandet.

Bestämmelser som innebär skyldighet att underkasta sig kroppsbesiktning, främst läkarundersökning, för den som exempelvis är sysselsatt med livsmedelshantering bör anses omfattade av det särskilda beslutsförfarandet. Som exempel kan nämnas 21 § *livsmedelslagen (1971:511)*.

I *lagen (1976:600) om offentlig anställning* har tagits in föreskrifter om vissa tvångsåtgärder bl. a. läkarundersökning (13 kap. 2 §). Denna bestämmelse skall omfattas av det särskilda beslutsförfarandet.

Lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt innehåller i princip bestämmelser av konsekvenskaraktär, dvs. dessa utgör inte självständiga ingrepp i

fri- och rättighetsskyddet och omfattas inte av det särskilda förfarandet. Ett undantag torde dock utgöras av 10 §, som stadgar att intagen som ett led i behandlingsplaneringen har att vid behov genomgå medicinsk-psykologisk eller annan särskild behandling.

I *lagen (1954:579) om nykterhetsvård* omfattas vissa delar av 13 § av det särskilda förfarandet. Detsamma gäller 16 och 17 §§ *barnavårdslagen (1960:97)*, 5 § *lagen (1964:450) om åtgärder vid samhällsfärlig asocialitet* och 21 kap. 10 § *föräldrabalken*. Med stöd av dessa stadganden kan läkarundersökning beslutas.

Slutligen må här pekas på regler i *brottsbalken*, enligt vilka föreskrift att underkasta sig läkarvård kan meddelas den som blir eller har blivit villkorligt frigiven från fängelse (26 kap. 15 §), dömd till skyddstillsyn (28 kap. 6 §) eller överförd till vård utom anstalt vid ungdomsfängelse (29 kap. 7 §) eller internering (30 kap. 10 §). Sådana regler omfattas av det särskilda lagstiftningsförfarandet.

c) Kroppsvisitation

Bestämmelser som medger undersökning av någons kläder eller av det som någon bär med sig, t. ex. en väska, ingriper i skyddet för den kroppsliga integriteten och faller inom det särskilda lagstiftningsförfarandets tillämpningsområde. Följande exempel må nämnas.

I 28 kap. 11 § *rättegångsbalken* sägs att om anledning förekommer att brott begåtts, för vilket stadgas fängelse, får kroppsvisitation företas för eftersökande av föremål, som är underkastat beslag eller eljest till utrönande av omständighet, som kan äga betydelse för utredning om brottet. På annan än den som skäligen kan misstänkas för brottet får kroppsvisitation också företas under vissa förutsättningar.

Till rättegångsbalkens regler om tvångsmedel, bl. a. om kroppsvisitation, hänvisar, som nämnts i det föregående under b), 16 § *lagen (1957:668) om utlämning för brott* och 12 § *lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge*. I 37 § *militära rättegångslagen (1948:472)* finns bestämmelse om kroppsvisitation.

Om rätt för tulltjänsteman att kroppsvisitera resande från utlandet stadgas i 19 § *lagen (1960:418) om straff för varusmuggling*, som även innehåller vissa andra föreskrifter om rätt att företa kroppsvisitation. Till dessa bestämmelser hänvisar 14 § *valutalagen (1939:350)* och 2 § *lagen (1973:431) om utredning angående brott mot utländsk tullag*.

Enligt *lagen (1970:926) om särskild kontroll på flygplats* får kroppsvisitation ske av passagerare eller annan som uppehåller sig inom flygplatsområde. Väska eller annat slutet förvaringsställe inom området får också undersökas. Bestämmelser i denna lag vilka medger undersökning av någons kläder eller av det som någon bär med sig omfattas av det särskilda lagstiftningsförfarandet.

Här må även nämnas vissa bestämmelser i *lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt*, som medger kroppsvisitation av besökande och 2 § *lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m. fl.*, enligt vilket stadgande häktad senast vid ankomsten till förvaringslokalen skall visiteras. Motsvarande gäller beträffande den som har anhållits eller gripts på grund av brott.

d) Samhällets rätt att i andra fall utöva våld mot enskild person

Om begreppet våld och exempel på våldsanvändning, se 1973 års fri- och rättighetsutrednings betänkande, bilaga 11 (SOU 1975:75 s. 363 f.). Där nämns, utöver vad som i brottsbalken sägs utgöra misshandel (tillfogande av kroppsskada, sjukdom eller smärta eller försättande i vanmakt eller annat sådant tillstånd), andra fysiska angrepp som innebär berörande, t. ex. fasthållande eller knuffande. Som exempel på hjälpmedel som kan komma till användning vid utövande av våld mot person nämns där vidare batong, fängsel och skjutvapen.

Bestämmelser som medger att våld får utövas från det allmännas sida gentemot enskild person utgör en begränsning av skyddet mot ingrepp i den kroppsliga integriteten och skall omfattas av det särskilda lagstiftningsförfarandet. Som berörts i det föregående (4.11.2) finns sådana regler bl. a. i 24 kap. 2 § *brottsbalken*, vilket stadgande utgör stöd för polismans våldsbefogenhet gentemot enskild.

5 § *lagen (1977:67) om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik* ger tjänsteman, som utför avgiftskontroll, rätt att från färdmedlet avvisa resenär som vägrar lösa biljett eller tilläggsavgift. Eftersom stadgandet ger tjänstemannen (eller annan företrädare för det allmänna) rätt att använda våld för att verkställa avvisningen, innebär detta ett ingrepp i skyddet för den kroppsliga integriteten och stadgandet skall omfattas av det särskilda förfarandet. Motsvarande gäller beträffande 28 § andra stycket *kommunallagen (1977:179)* om befogenhet för ordförande vid fullmäktigesammanträde att utvisa den som uppträder störande och ej rättar sig efter tillsägelse.

Det må erinras om att frågan om gränsdragningen mellan ingrepp i kroppslig integritet å ena sidan och husrannsakan å andra sidan berörts i den allmänna motiveringen (4.11.2).

9 Rätten till offentlig förhandling vid domstol

Den centrala regeln om domstolsförhandlings offentlighet är 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen. Principen att förhandling vid domstol skall vara offentlig kan begränsas med hänsyn till motstående intressen av olika slag. Bestämmelser enligt vilka domstolsförhandling kan hållas inom stängda dörrar faller inom det särskilda lagstiftningsförfarandets tillämpningsområde.

Rättegångsbalkens huvudregel i detta sammanhang, 5 kap. 1 § första stycket, stadgar att förhandling vid domstol skall vara offentlig. Från denna huvudregel finns en rad undantag, som ger domstol rätt att förordna om att förhandling skall hållas inom stängda dörrar. Flera anges i denna paragraf, medan åtskilliga finns i andra författningar.

I 5 kap. 1 § andra-fjärde styckena *rättegångsbalken* sägs bl. a. att hänsyn till sedligheten, rikets säkerhet och yrkeshemlighet kan medföra avsteg från principen om domstolsförhandlings offentlighet. Vidare skall i vissa typer av mål, bl. a. i mål om ansvar för utpressning och olovlig avlyssning, förhandling hållas inom stängda dörrar om rätten finner att offentligheten skulle vara till men för enskild. Förhandling under förundersökning i brottmål, t. ex. häkttingsförhandling, kan i vissa fall hållas inom stängda dörrar. I brottmål

får förhandling som angår utredning rörande den åtalades personliga förhållanden äga rum inom stängda dörrar. Detsamma gäller förhör med den som är under femton år och med den som lider av rubbning av själsverksamheten. Föreskrifterna skall omfattas av det särskilda förfarandet.

Av de undantag som finns i andra lagar skall här nämnas följande. 92 § *militära rättegångslagen (1948:472)* föreskriver stängda dörrar under beredskapstillstånd och då landet är i krig, förutsatt att offentligheten kan antas vara till skada för krigsfördrag eller menlig för försvarsmaktens säkerhet. Enligt 15 kap. 6 § *giftermålsbalken* kan rätten förordna att äktenskapsmål skall handläggas inom stängda dörrar om part begär det. Förhandling i mål eller ärende enligt *föräldrabalken* kan, om rätten finner det lämpligt, hållas inom stängda dörrar (20 kap. 10 §). I brottmål där den åtalade är under 21 år kan, med hänsyn till hans ungdom, rätten förordna att målet skall handläggas inom stängda dörrar enligt 8 § andra stycket *lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare*. I mål om obehörigt användande eller yppande av yrkeshemlighet eller om missbrukande av förebild får, enligt 12 § *lagen (1931:152) med vissa bestämmelser mot illojal konkurrens*, på begäran av den, vars rätt anses kränkt genom den åtalade gärningen, undantag göras från offentlighetsprincipen. Enligt 16 § *lagen (1970:417) om marknadsdomstol m. m.* kan domstolen förordna att sammanträde för handläggning av konkurrensbegränsningsärende skall hållas inom stängda dörrar.

Förhandling i högsta domstolen i ärende om utlämning skall hållas inom stängda dörrar, om det begärs av den vars utlämnande det gäller eller om det krävs av hänsyn till främmande stat. Bestämmelser om detta finns i 19 § *lagen (1957:668) om utlämning för brott* och 13 § *lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge*.

Även hänvisningsbestämmelser omfattas – under förutsättning att de kan anses ha självständig betydelse – av det särskilda förfarandet. Närmare härom se under avsnitt 7 (angående rättegångsbalken och viss anknytande lagstiftning).

Följande är exempel på sådana hänvisningsbestämmelser: 9 § tredje stycket *lagen (1961:262) om försäkringsdomstol* (det må dock anmärkas att detta stadgande även ger försäkringsdomstolen rätt att, även i annat fall än som avses i 5 kap. 1 § rättegångsbalken, förordna att handläggning skall ske inom stängda dörrar); 5 kap. 3 § *lagen (1974:371) om rättegången i arbetsvister*; 2 § *lagen (1974:1082) om bostadsdomstol* (det erinras om att 17 § denna lag föreskriver att bostadsdomstolen utöver vad som följer av 5 kap. 1 § rättegångsbalken kan förordna att handläggning av vissa ärenden enligt *lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m. m.* skall hållas inom stängda dörrar, om det behövs med hänsyn till privatlivets helgd eller enskilds behöriga ekonomiska intresse); samt 16 § *förvaltningsprocesslagen (1971:291)*.

Slutligen skall i detta sammanhang beröras två stadganden i *lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet*, MBL. Enligt 70 § föreskrivs att, utöver vad som i övrigt gäller, arbetsdomstolen i mål om tillämpningen av MBL eller om kollektivavtal kan förordna att förhandling skall hållas inom stängda dörrar under vissa angivna förutsättningar. Denna regel begränsar rätten till offentlig förhandling vid domstol. Därigenom utvidgas de eljest gällande möjligheterna att hålla förhandling vid arbetsdomstolen inom

stängda dörrar. Bestämmelsen skall omfattas av det särskilda förfarandet. Genom 63 § MBL hänvisas indirekt till bl. a. bestämmelserna i 5 kap. rättegångsbalken om offentlighet och icke-offentlighet vid domstolsförhandlingar. I denna regel utsägs inte annat än som skulle gälla den regeln förutan, nämligen att arbetstvister i princip skall handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister och att åtal skall väckas vid allmän domstol. Hänvisningsregeln i 63 § är således inte självständig och skall inte omfattas av det särskilda lagstiftningsförfarandet.

Det må anmärkas att vissa följdändringar i bl. a. rättegångsbalkens bestämmelser om möjlighet för domstol att hålla förhandling inom stängda dörrar föreslås i en inom justitiedepartementet utarbetad promemoria (Ds Ju 1977:11) med förslag till ny sekretesslagstiftning.

10 Riksdagsförfarandet

Tiden och sättet att framställa yrkande om att lagförslag skall vila enligt tredje stycket regleras i riksdagsordningen (5 kap. 1 § st. 2 och tillägsbestämmelse 5.1.3). Väcks inte bara yrkande om uppskov utan också yrkande att förslaget skall förkastas, skall sistnämnda yrkande prövas först; se 5 kap. 3 § tredje stycket riksdagsordningen. Prövning av fråga om omedelbart antagande enligt regeln om fem sjättedels majoritet förutsätter omröstning och kan alltså inte göras med acklamation; se andra stycket i samma paragraf. Närmare föreskrifter om konstitutionsutskottets prövning finns i 4 kap. 10 § tredje stycket och tillägsbestämmelse 5.3.1 i riksdagsordningen. Att tolv-månaderstiden skall löpa från det att det första utskottsyttandet i ärendet anmälades i kammaren får till följd att återremiss enligt någon av föreskrifterna härom (4 kap. 9 § st. 1 samt 5 kap. 6 och 7 §§ riksdagsordningen) eller hänvisning till nytt utskott (4 kap. 9 § st. 2 riksdagsordningen) inte behöver fördröja handläggningen. I fråga om förfarandet i fall då det har väckts mer än ett förslag om begränsning i samma hänseende av en viss rättighet och det yrkas att något av dem eller alla skall vila hänvisas till 5 kap. 8 § första stycket riksdagsordningen.

2 kap. 18 §

I denna paragraf återfinns bestämmelsen om rätt till ersättning vid expropriation och annat sådant förfogande. Innebörden av stadgandet i den avfattning som rättighetsskyddsutredningen föreslår har angetts i den allmänna motiveringen (8.2). Grunderna för beräkningen av förlusten och ersättningen fastställs i vanlig lag. Här må bara erinras om att på grund av 2 kap. 20 § första stycket 8 i regeringsformen så gäller egendomsskyddet i 2 kap. 18 § utan undantag i lika mån för utlänning här i riket som för svensk medborgare.

2 kap. 20 §

I denna paragraf regleras fri- och rättighetsskyddet för utlänningar här i riket. I första stycket räknas upp de rättigheter beträffande vilka utlänning utan undantag är likställd med svensk. I andra stycket räknas upp de rättigheter

beträffande vilka utlänning är likställd med svensk, om annat inte följer av särskilda föreskrifter i lag. Till de rättigheter som tagits upp i andra stycket hör opinionsfriheterna, skyddet för kroppslig integritet, skyddet mot husrannsakan och skydd mot frihetsberövande. Något skydd enligt 2 kap. regeringsformen mot lindrigare ingripanden i rörelsefriheten än frihetsberövande har däremot inte utlänning.

Enligt rättighetsskyddsutredningens förslag skall sådan särskild lag, som avses i 2 kap. 20 § andra stycket regeringsformen, omfattas av det särskilda lagstiftningsförfarandet för rättighetsbegränsande lag. Föreskrift härom tas in som ett nytt tredje stycke i förevarande grundlagsstadgande. Därvid görs undantaget i 2 kap. 12 § fjärde stycket för förlängning av tidsbegränsad lag tillämpligt för nu ifrågavarande särslagstiftning för utlänning. Motsatsen gäller för undantagen i övrigt i 2 kap. 12 § fjärde stycket, alltså undantagen för vissa tystnadsplikter, husrannsakan och "rena" frihetsstraff. T. ex. en bestämmelse som för vissa fall öppnar möjlighet till husrannsakan enbart gentemot utlänning skulle således omfattas av det särskilda beslutsförfarandet.

Utlänning har ingen grundlagsskyddad rätt att vistas i riket, vare sig att resa in hit eller stanna kvar här. Inte heller har utlänning någon grundlagsskyddad rätt att vistas var som helst i riket. Mot frihetsberövande är dock utlänning som sagt grundlagsskyddad enligt 2 kap. 20 § andra stycket regeringsformen. (Om gränsdragningen mellan frihetsberövande och lindrigare ingrepp i rörelsefriheten, se SOU 1975:75 s. 139.) Av det sagda följer att en lagregel, som ger stöd enbart för att en utlänning hindras att resa in i riket eller ålägges att lämna riket, inte blir omfattad av det särskilda förfarandet. Det blir inte heller en lagregel som ger stöd enbart för att utlänning ålägges att vistas bara i viss del av riket, t. ex. en kommun, eller förbjuds att vistas i viss del av riket, t. ex. ett militärt skyddsområde. Däremot omfattar det särskilda förfarandet t. ex. lagregler som medger att utlänning tas i förvar eller hämtas till förhör.

Sådan lag som nu är aktuell är i första hand *utlänningslagen (1954:193)*. Mot bakgrund av det sagda må nämnas följande exempel på bestämmelser i utlänningslagen som blir omfattade av det särskilda lagstiftningsförfarandet: 35 och 37 §§ om tagande i förvar, 42 § första stycket och 43 § andra stycket om hämtning till förhör samt 43 § tredje stycket om förhör inom stängda dörrar. Vidare blir bestämmelsen i 34 § första stycket om s. k. politisk utvisning omfattad av det särskilda förfarandet. Detsamma gäller t. ex. de materiella delarna av bestämmelserna i 53 § och följande om verkställighet samt 62, 65, 66 och 70 §§.

En annan särlag för utlänningar är *lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall*. Spaningslagen avser de "terroristsituationer" då ett beslut om att skicka utlänningen i fråga ut ur landet inte har kunnat verkställas. Lagen medger att sådan utlänning under vissa förutsättningar underkastas husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning eller utsätts för telefonavlyssning m. m. De materiella reglerna härom omfattas av det särskilda lagstiftningsförfarandet. Anmärkas må dock att spaningslagen är tidsbegränsad. Senast har den förlängts att gälla under år 1978 (propositionen 1977/78:46, justitieutskottets betänkande 14). Själva förlängningslagen skulle inte ha omfattats av det särskilda förfarandet.

Vidare är att nämna *lagen (1957:668) om utlämning för brott*. Denna lag gäller inte svensk medborgare. I själva utlämningsinstitutet synes ligga

befogenhet till fysiskt tvång så, att de materiella reglerna i lagen 1957:668 (1–13 §§) blir omfattade av det särskilda förfarandet. Däremot blir utlämningslagens förfaranderegler inte omfattade av detta beslutsförfarande annat än när de särskilt ger befogenhet till ingrepp i rättighet som skyddas av 2 kap. 20 § andra stycket regeringsformen. Exempel på det sistnämnda är de materiella föreskrifterna om bl. a. frihetsberövande tvångsmedel i 16, 20 och 23 §§.

Här må också erinras om *lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom*, se specialmotiveringen till 2 kap. 12 § regeringsformen under 7 Rörelsefriheten (angående brottsbalken och viss anknytande lagstiftning).

8 kap. 1 §

Denna paragraf har justerats med hänsyn till de ändringar som utredningen har föreslagit i 2 kap. 12 §.

8 kap. 4 §

Denna paragraf ställer för närvarande för de rådgivande folkomröstningarnas del upp ett lagkrav såväl beträffande utformningen av den fråga som skall ställas till medborgarna och tidpunkten för en viss folkomröstning som beträffande förfaranderegler av mera generell natur. Det föreslagna tillägget till paragrafen innebär att kravet på lagform för de regler som gäller själva omröstningsförfarandet kommer att omfatta också bestämmelser om folkomröstning i grundlagsfrågor. Som närmare har utvecklats i den allmänna motiveringen skall däremot ett beslut att sådan folkomröstning skall äga rum inte fattas i form av lag.

Med uttrycket "föreskrifter om förfarandet vid folkomröstning" avses här regler om alla de åtgärder som gäller genomförandet av en folkomröstning. Hit hör således såväl bestämmelser om förberedelserna inför en omröstning som föreskrifter om röstningsproceduren, sammanräkningsförfarandet och besvär förfarandet.

Uttrycket "grundlagsfråga" syftar såväl på frågor om stiftande, ändring eller upphävande av grundlag som på frågor där beslut enligt särskilda regler i regeringsformen skall fattas i grundlagsstiftningsform.

Rättighetsskyddsutredningen utgår från att ett förslag till lag om förfarandet vid folkomröstning i hela riket kommer att utarbetas inom justitiedepartementet såsom ett led i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

8 kap. 15 §

Denna paragraf innehåller de centrala reglerna om grundlagsstiftningsförfarandet. Regeln om tidsfrist tas in i första stycket. I den allmänna motiveringen har sagts att föreskriften inte hindrar att ett förslag till grundlagsändring läggs fram senare och läggs till grund för ett vilande beslut. Om inte konstitutionsutskottet senast vid beredningen av ärendet medger undantag från tidsfristen, kan emellertid förslaget inte slutbehandlas under den närmaste valperioden utan måste vila till den därpå följande, alltså över två

riksdagsval.

Om det, exempelvis före ett extra val, skulle visa sig nödvändigt att få fram till avgörande ett vilande grundlagsförslag, väckt så sent att det inte kan behandlas i samband med nämnda val, finns teoretiskt den möjligheten att riksdagen förkastar det vilande förslaget och, på förslag av regeringen eller konstitutionsutskottet och med nämnda utskotts medgivande enligt nu förevarande bestämmelse, antager ett likalydande förslag såsom vilande för slutlig prövning efter det nämnda valet.

Med den tidpunkt då ärendet första gången anmälades i riksdagens kammare syftas på dagen då förslaget bordlades där. Om en proposition eller ett utskottsförslag anhängiggöres genom att lämnas till kammarkansliet under riksdagens ferier, räknas således tidsfristen från det kammarplenum efter ferierna, då förslaget anmälades till bordläggning.

Några särskilda föreskrifter angående förfarandet hos konstitutionsutskottet torde inte behövas. Önskar någon ledamot av regeringen inför utskottet motivera en hemställan om undantag från tidsfristen, kan utskottet bevilja det (4 kap. 12 § riksdagsordningen). Utredningen erinrar om ett uttalande av konstitutionsutskottet (KU 1970:27 s. 9), enligt vilket statsråd inte skall deltaga i utskottets överläggning. Kammaren skall underrättas om undantag från tidsfristen; se vid 3 kap. 16 § riksdagsordningen.

Reglerna om folkomröstning i grundlagsfrågor bildar enligt utredningens förslag paragrafens tredje och fjärde stycken. Tredje stycket innehåller den grundläggande förutsättningen för att folkomröstning skall anordnas – att minst en tredjedel av riksdagens ledamöter (alltså inte bara en tredjedel av dem som deltagar i omröstningen) röstar för bifall till yrkande om omröstningen – samt de därtill knutna procedurreglerna. Tidsfristen för att framställa yrkande om folkomröstning har efter mönster av 3 kap. 10 och 11 §§ riksdagsordningen bestämts till femton dagar. I likhet med yrkande om misstroendeförklaring skall enligt förslaget ett yrkande om folkomröstning inte beredas i utskott.

De föreslagna nya bestämmelserna förutsätter att riksdagen, när den fattar ett vilande beslut i en grundlagsfråga, gör detta i så god tid under riksmötet att den i tredje stycket angivna femtondagarsfristen kan löpa ut och beslut fattas med anledning av ett eventuellt yrkande om folkomröstning. Utredningen återkommer till denna fråga under 1 kap. 4 § riksdagsordningen.

8 kap. 16 §

Av den föreslagna ändringen i denna paragraf följer att folkomröstning inte kan ingå som ett led i stiftande av riksdagsordningen även om därvid metoden med två riksdagsbeslut åtskilda av ett riksdagsval skulle komma till användning.

8 kap. 18 §

Lagrådsutredningen föreslog att grundlagsbestämmelserna om lagrådet skulle delas upp på två paragrafer. Den förra, 18 §, skulle till innehållet huvudsakligen svara mot nuvarande 18 §. I 19 § skulle granskningsområdet bestämmas. Paragrafen innehöll bl. a. en detaljerad uppräknings av de typer av

föreskrifter som skulle ingå däri. Någon grundlagsregel om inriktningen av granskningen ansågs inte behövlig. Den föreslagna 18 § var uppdelad på tre stycken. I det första angavs att det för att avge yttrande över förslag till lag eller annan författning skulle finnas ett lagråd samt att däri skulle ingå domare i högsta domstolen och regeringsrätten. I det andra sades att yttrande från lagrådet kunde inhämtas av regeringen eller, enligt vad som närmare angavs i riksdagsordningen, av riksdagsutskott. I det tredje stycket sades att närmare bestämmelser om lagrådets sammansättning och tjänstgöring skulle meddelas i lag.

Den teknik som rättighetsskyddsutredningen har valt, med en högre grad av "principlösning", gör att paragrafen inte behöver innehålla lika många detaljföreskrifter angående lagrådets granskningsområde som 19 § i lagrådsutredningens förslag gjorde. Föreskrifterna härom kan då sammanföras till ett stycke. Bestämmelsen om granskningens inriktning kan införas i paragrafen som ett därpå följande stycke. De två första styckena i lagrådsutredningens förslag till 18 § kan tillsammans bilda ett inledande stycke. Sist i paragrafen kan komma ett stycke motsvarande tredje stycket i lagrådsutredningens förslag till 18 §. Totalt kommer paragrafen att innehålla fyra stycken. Genom att samla bestämmelserna om lagrådet i en paragraf vinner man att kapitlets sista paragraf, 19 §, kan stå kvar med oförändrat nummer.

Lagrådsutredningen har föreslagit att den inledande bestämmelsen skall innehålla att lagrådets ändamål är att avge yttrande inte bara över lagförslag utan även över förslag till annan författning. I likhet med lagrådsutredningen anser rättighetsskyddsutredningen att det skall finnas möjlighet att till lagrådet hänskjuta även förslag till annan författning än lag. Så är emellertid fallet redan nu. Det synes inte vara nödvändigt att låta detta komma till uttryck i grundlagstexten. I övrigt stämmer det nu föreslagna första stycket överens med de två första styckena i lagrådsutredningens förslag.

En av de uppräknade typerna av lagar är lag som angår begränsning av någon av de grundläggande fri- och rättigheterna. Uttrycket syftar på alla de i 2 kap., även 17–19 §§, reglerade fri- och rättigheterna och tar alltså sikte inte enbart på de fri- och rättigheter som gäller "gentemot det allmänna".

Åtskilliga författningar tillhör mer än en av de uppräknade typerna. De lagar som begränsar någon av fri- och rättigheterna faller till största delen under 8 kap. 3 §, som handlar om "betungande" offentligrättsliga föreskrifter. Övriga rättighetsbegränsande lagar torde falla under 8 kap. 2 §, som huvudsakligen handlar om civilrättslig lag; här syftas på de lagar som anges i 2 kap. 17–19 §§. Under 8 kap. 2 § faller också lagen om svenskt medborgarskap.

Då det talas om lag som "angår" begränsning av någon av fri- och rättigheterna, syftas inte enbart på lag som innebär en förut icke föreliggande begränsning utan även sådana som avskaffar en begränsning eller som kan sägas vara i detta hänseende neutrala. Härvidlag hänvisas till vad som anfördes i motiven till 2 kap. 12 § regeringsformen, där samma uttryck förekommer.

Även lag som avses i 11 kap. regeringsformen hör till de lagar som bör granskas av lagrådet, om riksdagen finner lagen vara viktig för enskilda eller från allmän synpunkt. Av de i 11 kap. avsedda lagarna kan åtskilliga ha stor principiell betydelse för stora grupper av enskilda. Så är fallet med de lagar

som anknyter till kapitlets bestämmelser om domstolar i 1, 3 och 4 §§ samt med lag om överlämnande av myndighetsutövning till enskilt organ (6 § tredje stycket) och lag angående resningsinstitutet (11 §). Stor betydelse för offentliga tjänstemän och indirekt för den statliga verksamheten kan de lagar ha som åsyftas i 5 § första stycket p. 1 och 10 §. De övriga typer av lagar som är nämnda i 11 kap. torde merendels ha mindre betydelse från de här aktuella synpunkterna och torde ofta kunna lämnas utanför lagrådets granskning. Vad som åsyftas är lag enligt vilken statlig förvaltningsmyndighet underordnas riksdagen och inte regeringen (6 §), lag som innehåller krav på svenskt medborgarskap för statlig eller kommunal tjänst (9 § tredje stycket) och lag med begränsning av regeringens dispensbefogenhet (12 §).

Den undantagsregel som syftar på "frågans beskaffenhet" – lagrådets yttrande behöver inte inhämtas, om riksdagen finner att dess hörande skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet – får sin innebörd bestämd främst genom regeln i det följande stycket om inriktningen av lagrådets granskning.

Innebörden av den andra undantagsregeln – att lagrådets yttrande inte behöver inhämtas, om riksdagen finner att dess hörande skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så, att avsevärt men skulle uppkomma – kommer i viss mån att variera med omständigheterna. Är lagrådets arbetsprogram ansträngt, kan det bli nödvändigt att fördenskull avstå från remiss dit. Det kan dock stundom vara möjligt för en lagrådsavdelning att avbryta ett mera omfattande granskningsarbete och låta ett mindre men brådskande lagförslag få företräde. I andra fall kan det finnas en möjlighet att inrätta en lagrådsavdelning för granskning av ett visst förslag eller en samling av förslag, om det eljest skulle vara svårt att bereda plats på programmet. Givetvis kan det också finnas förslag som är så brådskande att yttrande av lagrådet inte kan avvaktas ens om plats på programmet bereds omedelbart.

Angående innebörden av skyldigheten att motivera uraktlåtenhet att sända lagförslag till lagrådet för granskning hänvisas till vad som har sagts i den allmänna motiveringen (6.8.3).

Rättighetsskyddsutredningen vill hänvisa till den allmänna motiveringen (6.8.2) även i fråga om innebörden av bestämmelsen i tredje stycket om inriktningen av lagrådets granskning.

Vissa frågor med anknytning till paragrafens fjärde stycke, enligt vilket närmare bestämmelser om lagrådets sammansättning och tjänstgöring meddelas i lag, har behandlats i den allmänna motiveringen (6.8.4). Till andra frågor återkommer utredningen i specialmotiveringen till lagen om lagrådet.

10 kap. 5 §

Som rättighetsskyddsutredningen har anfört i sin allmänna motivering (7.2.2) skall möjlighet till beslutande folkomröstning föreligga inte bara i fråga om stiftande av grundlag utan även i fråga om beslut som till följd av särskilda regler i regeringsformen fattas i grundlagsform. Till sådana beslut hör besluten med stöd av första eller andra stycket i 10 kap. 5 § om överlåtelse av offentligrättslig befogenhet till icke svenskt organ. På grund av det anförda

bör dessa styckens lydelse justeras.

Enligt 2 § andra stycket i samma kapitel förutsätts grundlagsform även för godkännande av konvention som Sverige inte kan biträda utan grundlagsändring. Även i ett sådant fall kan folkomröstning begäras. Detta följer utan särskild ändring av bestämmelsens formulering, enligt vilken i det här avsedda fallet den för grundlagsändring föreskrivna ordningen skall iakttagas vid godkännandet.

11 kap. 14 §

I denna bestämmelse regleras lagprövningsrätten. Såsom framgått av den allmänna motiveringen (kapitel 5) avses stadgandet enbart kodifiera gällande rätt.

13 kap. 7 §

Denna paragraf är ny. Den utsäger att det särskilda lagstiftningsförfarandet för rättighetsbegränsande lag inte är tillämpligt, när riket är i krig eller i omedelbar krigsfara. Bestämmelsen har kommenterats i den allmänna motiveringen. Paragrafens tillkomst föranleder att nuvarande 7–11 §§ i 13 kap. blir 8–12 §§.

Övergångsbestämmelser

Ändringarna i regeringsformen bör lämpligen träda i kraft vid årsskiftet närmast efter det att riksdagen slutligt har antagit dem. Enligt utredningens direktiv bör det första riksdagsbeslutet om ett förstärkt rättighetsskydd i regeringsformen kunna fattas före 1979 års val. Det slutliga beslutet kan fattas tidigast på hösten 1979, efter det allmänna valet i september. Sker detta skulle de nya bestämmelserna alltså enligt förslaget träda i kraft den 1 januari 1980.

Utredningens förslag till förstärkt rättighetsskydd i regeringsformen innebär väsentligen att nya procedurregler införs för regeringens och riksdagens handlande. Lagrådets yttrande bör inhämtas, förslag till grundlagsändring skall läggas fram viss tid före nästa val, förslag till rättighetsbegränsande lag skall under vissa förutsättningar vila i tolv månader etc. Att dessa procedurregler inte har iakttagits vid tillkomsten av nuvarande föreskrifter på fri- och rättighetsområdet medför självfallet inte att dessa blir ogiltiga, då de här föreslagna förfarandereglerna träder i kraft. Någon uttrycklig bestämmelse härom behövs inte.

Det föreslagna förbudet mot retroaktiva skatter och avgifter (2 kap. 10 § andra stycket) bör inriktas på föreskrifter, som beslutas efter det att ändringarna i regeringsformen har trätt i kraft. En motsatt ordning, dvs. att retroaktiv tillämpning av existerande lagstiftning på skatte- och avgiftsområdet förbjuds i och med att ändringarna i regeringsformen har trätt i kraft, skulle uppenbarligen kunna leda till otillfredsställande resultat. Som p. 2 i övergångsbestämmelserna har därför förts in den regeln att äldre föreskrift om skatt eller avgift skall tillämpas utan hinder av 2 kap. 10 § andra stycket.

9.2 Riksdagsordningen

1 kap. 4 §

Som har nämnts i specialmotiveringen till 8 kap. 15 § regeringsformen förutsätter de föreslagna reglerna ett visst tidsmellanrum mellan det första beslutet i ett grundlagsärende och riksmötets avslutande. Detta innebär att riksdagen vid sin arbetsplanering beträffande sådana ärenden får se till att beslut fattas i tillräckligt god tid före den tidpunkt för riksmötets avslutande som följer av reglerna i förevarande paragrafs första stycke. Det kan emellertid inte helt uteslutas att ett beslut i en grundlagsfråga någon gång måste fattas så sent under ett riksmöte att det uppkommer viss konflikt mellan dessa regler och vad som förutsatts i 8 kap. 15 § regeringsformen. Av denna anledning föreslås att förevarande paragraf kompletteras med en bestämmelse som innebär att ett riksmöte, utan hinder av reglerna i första styckets tre första meningar, skall pågå till dess ett föreliggande ärende om beslutande folkomröstning har avgjorts.

Tilläggsbestämmelse 2.7.1

Bestämmelsen upptar regler om innehållet i föredragningslistan för kammar-sammanträde. Det bör föreskrivas att yrkande om folkomröstning i grund-lagsfråga bör uppföras på listan före alla andra ärenden.

Tilläggsbestämmelse 2.7.3

I bestämmelsen införes en erinran om föreskriften i tilläggsbestämmelsen 5.1.3, enligt vilken yrkande att lagförslag skall vila enligt 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen om möjligt skall upptagas på kammarens föredrag-ningslista.

2 kap. 9 §

Genom föreskriften i andra stycket klargöres att det inte blir en uppgift för talmannen att vid utformningen av beslutsproposition ta ställning till huruvida ett lagförslag angår begränsning av någon av de fri- och rättigheter som avses i 2 kap. 12 § första stycket regeringsformen; frågan härom prövas för riksdagens vidkommande av konstitutionsutskottet enligt tredje stycket i nämnda paragraf.

3 kap. 16 §

Konstitutionsutskottets beslut om undantag från den i 8 kap. 15 § regerings-formen föreskrivna tidsfristen för väckande av grundlagsändringsförslag skall bringas till allmän kännedom, lämpligen genom en anmälan till kammaren. En föreskrift härom bör införas som ett andra stycke i föreva-rande paragraf.

3 kap. 17 §

De ändringar som föreslås i denna paragraf samt i 5 kap. 2 § och 8 § andra stycket innebär att ärende om folkomröstning i grundlagsfråga skall behandlas på samma sätt i riksdagen som ärende om misstroendeförklaring. Den föreslagna bestämmelsen i 5 kap. 8 § andra stycket innebär bl. a. att omröstningen skall gälla endast själva yrkandet, inte den eventuella motiveringen.

3 kap. 19 §

Förslag som vilar enligt 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen skall beredas i utskott två gånger. Det beredande utskottet skall avge betänkande inte bara före utan också efter uppskovet (se härom 4 kap. 8 § st. 4). Givetvis skall förslagsställaren kunna återkalla sitt förslag även under viloperioden. Efter mönster av vad som gäller i normalfallen bör denna möjlighet upphöra i och med att det beredande utskottet avger sitt andra betänkande.

4 kap. 8 §

Det väsentliga syftet med uppskovsinstitutet är att riksdagen skall få möjlighet att tillgodogöra sig synpunkter och erfarenheter som kommer fram under viloperioden. Förslaget är under denna period anhängigt hos det beredande utskottet (tilläggsbestämmelse 5.3.1). Det ankommer på detta utskott att samla nytillkommet material i ärendet och att redovisa detta för kammarerna. Enligt vad som föreslås i denna paragraf skall detta göras i ett nytt betänkande. Tanken är att utskottet här också skall ta ställning till senare väckta förslag som ligger inom samma ärendes ram.

4 kap. 10 §

I paragrafen behandlas nu skyldighet för statliga myndigheter att på utskotts begäran lämna upplysningar och avgiva yttranden samt utskottsminoritets möjlighet att tvinga fram sådana upplysningar eller yttranden mot majoritetens önskan. Som ett tredje stycke införes regeln om skyldighet för konstitutionsutskottet att till lagrådet remittera lagförslag som enligt yrkande skall vila enligt 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen. Skyldigheten är inte ovillkorlig. Utskottet kan avge förklaring att lagförslaget angår rättighetsbegränsning utan remiss till lagrådet. Däremot får utskottet inte avge förklaring av motsatt innebörd utan att lagrådet har yttrat sig i frågan. Givetvis behövs ingen särskild remiss till lagrådet, om detta har yttrat sig i saken redan tidigare, t. ex. i samband med granskning av förslaget efter remiss av regeringen.

5 kap. 1 § och tilläggsbestämmelse 5.1.3

I paragrafen föreskrivs nu att utskottsbetänkande före ärendets avgörande som regel skall bordläggas vid två sammanträden med kammarerna; riksdagen kan på utskottets förslag besluta att ärendet skall avgöras efter endast en

bordläggning. Enligt ett nu föreslaget andra stycke får yrkande enligt 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen att ärende skall vila framställas när utskottets betänkande över förslaget har anmälts i kammaren. Någon särskild sista tidpunkt för sådant yrkande föreskrivs inte. Härvidlag gäller den allmänna princip som indirekt kommer till uttryck i 5 kap. 3 och 4 §§ riksdagsordningen, nämligen att yrkande kan framställas ända till dess att kammaren på talmannens förslag finner överläggningen avslutad. Emellertid skall yrkandet enligt den föreslagna tilläggsbestämmelsen 5.1.3 om möjligt upptagas på kammarens föredragningslista. Yrkandet bör därför helst framställas senast vid andra bordläggningen eller, om ärendet skall avgöras efter endast en bordläggning, vid första bordläggningen eller i varje fall så lång tid före det kammarsammanträde då ärendet först kan avgöras att talmannen hinner föra upp yrkandet på listan (se 2 kap. 7 § riksdagsordningen).

Yrkande att lagförslag skall vila enligt den nämnda bestämmelsen i regeringsformen skall framställas skriftligen. Yrkandet i skriftlig avfattning kan inlämnas vid kammarsammanträde. Det kan också lämnas in till kammarkansliet.

5 kap. 2 §

I fråga om ändringen i denna paragraf hänvisas till vad som har sagts under 3 kap. 17 §.

5 kap. 3 § och tilläggsbestämmelse 5.3.1

Bestämmelsen i andra meningen av andra stycket om att ärende skall avgöras genom omröstning och inte med acklamation, om det för beslut fordras anslutning från särskilt flertal, blir tillämplig vid prövning av fråga om omedelbart antagande av förslag som har blivit föremål för uppskovsyrkande enligt 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen. Yrkas dessutom att förslaget skall förkastas, skall frågan därom, såsom närmare har utvecklats i den allmänna motiveringen (4.12), avgöras först. Beslutar riksdagen därvid enligt allmänna regler om enkel majoritet att förkasta förslaget, fordras ingen ytterligare åtgärd. I motsatt fall skall undersökas, om fem sjattedelar av de röstande vill bifalla förslaget. Visar sig detta vara fallet, är förslaget antaget. Samlar förslaget inte så stor majoritet, skall förslaget hänvisas till konstitutionsutskottet för dess prövning enligt 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen, såvida inte utskottet redan har gjort sådan prövning. – Resulterar konstitutionsutskottets prövning i att förslaget inte angår rättighetsbegränsning, företages ärendet till avgörande enligt allmänna regler. I motsatt fall upprepas proceduren med omröstning enligt 5/6-regeln. Har någon yrkat att förslaget skall förkastas, skall även i denna omgång frågan härom prövas först. Blir ärendet inte heller nu avgjort, skall förslaget återförvisas till det beredande utskottet för att vila där.

5 kap. 8 §

Som en tredje mening i första stycket införes en bestämmelse om det i den allmänna motiveringen (4.12) diskuterade fallet att det föreligger flera

inbördes oförenliga yrkanden om utformningen av en viss föreskrift, och uppskovsyrkande enligt 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen har väckts i fråga om ett eller flera av yrkandena. Bestämmelsen innebär att riksdagen först med tillämpning av allmänna regler skall utvälja ett av förslagen, dvs. eventuellt med eliminationsmetoden. Därefter skall det segrande förslaget ställas under omröstning enligt 5/6-regeln (5 kap. 3 § andra stycket; således inte med acklamation).

Beträffande ändringen i andra stycket hänvisas till vad som har sagts under 3 kap. 17 §.

5 kap. 10 §

I tredje stycket finns nu en principiellt betydelsefull föreskrift, som fastslår riksdagens behandlingsplikt (prop. 1973:90 s. 563). Ärende skall som regel avgöras senast under året efter det då det väcktes. Denna regel bör inte få tillämpning på förslag som vilar enligt tolv månadsregeln. Här bör i stället gälla att ärendet i regel skall avgöras före utgången av kalenderåret närmast efter det att tolv månadsfristen har gått ut. Den undantagsregel för fall av extra val som gäller nu bör få tillämpning även på de nu ifrågakommande rättighetsbegränsande förslagen.

5 kap. 12 §

I den allmänna motiveringen har nämnts att bestämmelsen i 8 kap. 15 § regeringsformen om tidsfrist för väckande av grundlagsändringsförslag inte hindrar att ett sådant förslag läggs fram senare och läggs till grund för vilande beslut. Vidare har sagts att det andra och avgörande beslutet i ett sådant fall inte kan fattas redan efter det närmaste valet, såvida inte konstitutionsutskottet medger undantag från tidsfristen. Frågan får således vila över ännu ett val.

Enligt gällande lydelse av 5 kap. 12 § riksdagsordningen kan ett förslag till grundlagsändring inte vila över mer än ett ordinarie val; här sägs nämligen att grundlagsärende som har vilat över ett val skall avgöras slutligt före nästa ordinarie val till riksdagen. Enklast kan bestämmelsen ändras så att som huvudregel sägs att ärendet skall avgöras vid första riksmötet i den valperiod då slutligt beslut i ärendet enligt den grundläggande bestämmelsen i regeringsformen först får fattas.

Bestämmelsen bör vidare förse med förbehåll för det fall att grundlagsändringsförslaget dessförinnan förkastas. Härmed syftas främst på fall då förslag till grundlagsändring förkastas vid folkomröstning.

Genom ett nytt andra stycke bör det åläggas konstitutionsutskottet att göra anmälan till kammaren om vilande grundlagsändringsförslag som har blivit förkastat vid folkomröstning. Ett sådant förslag är slutgiltigt prövat genom folkomröstningen. Kammaren skall inte vidtaga annan åtgärd än att lägga anmälan till handlingarna. Något förbud för ledamöter eller statsråd att yttra sig med anledning av anmälan (jfr 2 kap. 10 § riksdagsordningen) bör icke föreskrivas. – Uppgiften att göra anmälan till kammaren ankommer i fråga om ärende, som inte rör grundlagsändring men handlägges i samma ordning som grundlagsändring, givetvis på det beredande utskottet; detta kan tänkas

vara ett annat utskott än konstitutionsutskottet. Avfattningen beaktar även detta fall.

Ikraftträdandebestämmelse

Ändringarna i riksdagsordningen har samband med de ändringar i regeringsformen som avser det särskilda förfarandet vid rättighetsbegränsande lagstiftning och förfarandet vid grundlagsstiftning. Ändringarna i riksdagsordningen bör naturligtvis träda i kraft samtidigt med ändringarna i regeringsformen.

Enligt 8 kap. 16 § regeringsformen kan riksdagsordningens huvudbestämmelser beslutas på ettdera av två sätt: antingen på samma sätt som grundlag eller genom endast ett beslut, om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter förenar sig om beslutet. Tillägsbestämmelse i riksdagsordningen beslutas dock i samma ordning som lag i allmänhet. Det får ankomma på riksdagen att ta ställning till hur de nu föreslagna ändringarna i riksdagsordningen bör beslutas. I detta sammanhang får ikraftträdandebestämmelsens exakta lydelse utformas.

9.3 Förslaget till lag om lagrådet

Rättighetsskyddsutredningen ansluter sig i allt väsentligt till lagrådsutredningens förslag till lag om lagrådet (se bilaga 1). Endast på en punkt avviker rättighetsskyddsutredningens förslag från detta. Såsom har anförts redan i den allmänna motiveringen (6.8.4) föreslår rättighetsskyddsutredningen att möjligheten att såsom sakkunnig anlita person med särskilda fackkunskaper inte skall anges uttryckligen i lagen. Detta får till följd att 10 § utgår, att 11 § omformuleras och får beteckningen 10 § samt att 12–18 §§ får ändrad numrering. Vidare föreslås vissa smärre justeringar av övergångsbestämmelserna.

I övrigt har rättighetsskyddsutredningen funnit anledning endast till vissa strödda anmärkningar.

1, 6 och 16 §§

Enligt 1 § andra stycket i lagrådsutredningens förslag till lag om lagrådet bestämmer regeringen med hänsyn till arbetsbördan i lagrådet, om detta skall bestå av mer än en avdelning. Enligt motiven (under 1 §) ger denna bestämmelse befogenhet åt regeringen inte bara att besluta om inrättande av avdelning utan även att vid behov dra in avdelning. I ett senare sammanhang (under 6 §) yttrar utredningen att, om en avdelning inrättas under pågående lagrådsperiod om två år, ledamöterna bör utses endast för tiden till periodens utgång. Härtill vill rättighetsskyddsutredningen foga att 1 och 6 §§ i förening givetvis gör det möjligt för regeringen att bestämma tjänstgöringstiden för avdelning av lagrådet till en viss begränsad del av en lagrådsperiod. Rättighetsskyddsutredningen vill vidare erinra om 17 § i lagrådsutredningens förslag (16 § i det nu framlagda förslaget), enligt vilken, om regeringen har meddelat lagrådet att detta ej har att vänta något ärende under

viss tid, justitieråd och regeringsråd, som är i tjänst i lagrådet, under nämnda tid skall tjänstgöra i den domstol som de tillhör, såvida ej annat föranledes av brådskande ärenden.

Beträffande justeringen av en hänvisning i 6 §, se vad som sägs under 11–17 §§.

10 §

I den allmänna motiveringen (6.8.4) har rättighetsskyddsutredningen yttrat att lagrådets befogenhet att såsom sakkunnig anlita person med särskilda fackkunskaper inte behöver ha uttryckligt stöd i lagrådslagen. Vad som behöver sägas där är, enligt vad utredningen vidare anförde, endast att lagrådet äger på allmän bekostnad anlita de sakkunniga och biträden i övrigt som lagrådet anser sig behöva. En bestämmelse härom bör införas i slutet av 11 § (10 § enligt det nu framlagda förslaget).

11–17 §§

De förevarande bestämmelserna motsvarar 12–18 §§ i lagrådsutredningens förslag och har inte ändrats på annat sätt än att numreringen är förskjuten. Även ordningsföljden är oförändrad.

Övergångsbestämmelser

Den nya lagen om lagrådet bör träda i kraft samtidigt med den nya lydelsen av 8 kap. 18 § regeringsformen. Detta föranleder vissa jämkningar av de av lagrådsutredningen föreslagna övergångsbestämmelserna. Den slutliga avfattningen får bestämmas under riksdagsbehandlingen. (Jämför i dessa hänscenden vad som sägs i motiven till ikraftträdandebestämmelsen till ändringarna av riksdagsordningen.)

Reservation

Av Kenneth Kryst (vpk)

Föreliggande utredning är en kompromiss mellan fyra partier. Detta har satt sin prägel på en stor del av utredningens arbete. Dess diskussioner utvecklades efterhand alltmer till öppen köpslagan med ståndpunkter mellan de kompromissande partierna. De har handlat efter maximen att eftersträva största möjliga enighet i grundlagsfrågor.

På ett allmänt plan finns enighet mellan samtliga i utredningen representerade partier i några av de grundläggande frågor som har med demokratin att göra och som speglas i grundlagen. Alla partier företräder programmatiskt yttrande-, organisations-, demonstrations- och andra opinionsfriheter.

Men enigheten ligger på ett allmänt plan. De demokratiska fri- och rättigheterna är inte abstrakta utan utövas i ett konkret socialt sammanhang. Olika samhällsklasser har olika möjligheter att i praktiken få nytta av formellt lika rättigheter. Olika samhällsklasser har därför olika intressen av rättigheternas utformning och inriktning. De politiska partierna existerar inte utanför klassamhällets sociala realiteter och klassmotsättningar. Tvärtom representerar de olika klasser och sociala skikt.

Detta präglar också deras inställning i grundlagsfrågor. De borgerliga har t. ex. länge drivit tesen att procedurregler med minoritetsspärrar kan utgöra ett skydd för fri- och rättigheter. Arbetarrörelsens partier var – åtminstone före detta betänkande – eniga om att det var betänkligt ur folksuveränitetens och parlamentarismens synvinkel, då det skulle lägga alltför stor makt i händerna på en parlamentarisk minoritet. De borgerliga har stridit för domstolarnas lagprövningsrätt och obligatorisk lagrådsgranskning medan arbetarrörelsen bekämpat att domstolar får politisk makt. De borgerliga – främst moderaterna – har drivit tesen att äganderätten är en grundläggande fri- och rättighet och har försökt ge den ett så starkt grundlagsskydd som möjligt. Det har varit ett moderat krav att få förbud mot retroaktiv skattelagstiftning.

De borgerliga har i denna utredning i allt väsentligt fått med sig socialdemokraternas representanter på sina huvudkrav, inklusive förstärkt skydd av den kapitalistiska äganderätten. Däremot har utredningens majoritet inte velat grundlagsfästa demokratiska fri- och rättigheter för de arbetande på arbetsplatserna.

Grundlagsfrågornas klasskaraktär kan inte kompromissas bort. Inte heller kan deras påstådda svårillgänglighet och brist på "bredd" bli ett argument för

ett accepterande av borgerliga ståndpunkter för att debatten i grundlagsfrågor skall tystna. Det handlar om ting som i princip och praktik är alltför väsentliga.

Jag har inte kunnat ena mig med utredningens majoritet av bl. a. följande tio skäl:

A. Utredningsförslaget utgår från den oriktiga principen att rättigheterna bara är ett förhållande mellan enskilda och stat. Denna princip innebär en begränsning av området för fri- och rättigheterna främst genom att:

B. de arbetande inte får några grundlagsskyddade fri- och rättigheter på sina arbetsplatser.

C. Förslaget – liksom gällande grundlag – jämställer formellt faktiskt olikställda – tydligen uttryckt i jämställande av strejk och lockout.

D. Utredningen har i huvudsak handlat efter regeln att grundlagen icke bör föranleda ändringar i existerande lagstiftning.

E. Utredningen föreslår ett kvalificerat förfarande vid viss lagstiftning som strider mot parlamentarismens principer och inte ger rättigheterna något egentligt skydd. Rättigheter skall skyddas innehållsligt "materiellt" och inte genom procedurregler vars skyddseffekt kan ifrågasättas.

F. Det nya grundlagssiftningsförfarandet har mera negativa effekter än dess påstådda vinster och det förbättras inte av demagogi om folkomröstning.

G. Den lagprövning som nu skrivs in ger domstolarna ett otillbörligt politiskt instrument och utgör ett dåligt grundlagsskydd.

H. Kompromissen innebär en starkt ställning för lagrådet – vilket ger domarna i de högsta instanserna ökad makt.

I. Förslaget innebär förstärkt skydd för kapitalistisk egendomsrätt – kapitalistisk egendom bör ej ha grundlagsskydd.

J. Grundlagsskyddet mot retroaktiv beskattning är främst ett skydd för spekulaton.

Jag motiverar dessa punkter enligt följande:

A. Utredningens förslag innebär ett fortsatt stöd för principen att grundlagen endast skall definiera rättigheter gentemot statsmakten, gentemot "det allmänna". Detta gör rättigheterna ofullständiga. Inte minst gäller detta i ett samhälle som baseras på privat ägande till produktionsmedlen och som innefattar privat ägande till offentliga platser.

Många privata köpcentra och liknande är ju till sin karaktär allmänna platser men likväl finns många fall som visar att opinionsfriheterna där begränsas med hänvisning till att det är "privat" område. Ett grundlagsskydd som bara riktar sig mot den s. k. offentliga makten visar sig här ofullständigt. Många privatägda allmänna samlingsplatser hamnar utanför rättighetsskyddet.

B. Främst gäller denna insnävning av rättigheternas giltighet arbetsplatserna.

Ett övervägande flertal av medborgarna tillbringar en mycket stor del av sitt vakna liv som anställda på olika arbetsplatser. Men i egenskap av anställda mister de viktiga demokratiska rättigheter så fort de kommer in på sin arbetsplats. Politiska fri- och rättigheter som yttrande-, informations- och mötesfrihet gäller inte på arbetsplatserna. Företagsledningarna har där makten att förhindra de anställda att ordna politiska möten på arbetsplatserna – även om det skulle ske under arbetspauser eller efter arbetsdagens slut. Företagsledningar kan förhindra spridande av politiskt informations- eller agitationsmaterial. De kan ta sig rätten till åsiktsregistrering av anställda. De använder svartlistning som en metod att bekämpa anställda som genom politisk eller facklig aktivitet vill verka för sina arbetskamraters intressen.

Nu kan man invända att riksdagen i samband med antagandet av MBL uttalade att avtal kan slutas om att politisk verksamhet kan tillåtas på arbetsplatserna. Men varför skall de politiska rättigheterna vara en förhandlingsfråga för de anställda på arbetsplatserna när de inte är det i andra sammanhang? De politiska rättigheterna är inget förhandlingsobjekt. De arbetande skall inte ha färre rättigheter därför att de befinner sig på en arbetsplats.

Detta visar hur principen att rikta grundlagsskyddet enbart mot "det allmänna" blir en klassprincip. Den medför att vissa genom sitt ägande får makt över andras möjligheter att informera och informeras, påverka och påverkas.

Regeringsformen borde därför ge skydd för yttrande-, informations- och mötesfrihet, facklig och politisk organisationsrätt på arbetsplatserna samt skydd mot åsiktsregistrering och svartlistning.

C. En annan princip som ligger i den borgerliga rättighetssynen är att samhällets olika klasser behandlas som om de vore jämbördiga och likställda. Huvudmetoden att uttrycka detta är att inte uttrycka det alls, dvs. överhuvudtaget inte låtsas om att det finns olika klasser med olika ställning i samhället. Då blir likheten inför lagen en oantastlig princip. Men när de privilegierade har samma rätt som de svaga finns orättvisorna kvar. I klassamhällets verklighet existerar därtill inte ens den principiella likheten inför lagen. Domar och straffsatser slår hårdare mot de socialt svaga.

Regeringsformen blundar för denna realitet. "Varje medborgare" skall tillförsäkras ersättning vid expropriering heter det i 2 kap. 18 § regeringsformen. Härigenom döljs att denna paragraf främst är ett skydd för egendomar som har samhällelig betydelse, dvs. kapitalistisk egendom i företag, fastigheter och mark.

Regeringsformen likställer i enlighet med denna princip strejk och lockout. I 2 kap. 17 § heter det att "Förening av arbetstagare samt arbetsgivare och förening av arbetsgivare äger rätt att vidtaga fackliga stridsåtgärder, om ej annat följer av lag eller avtal".

Lockouten har i denna paragraf snarast en starkare ställning än strejken enär rätt till stridsåtgärd tillkommer enskild arbetsgivare men tillkommer "arbetstagarna" endast "i förening".

Stadgandet vilar på föreställningen att det skulle finnas jämställda parter "arbetsgivare och arbetstagare" på arbetsmarknaden. Denna föreställning är felaktig. Parternas ställning och situation är i grunden olika. "Arbetsgivarna"

förfogar över betydligt fler maktmedel än de anställda. Om "arbetsgivare" anser att hans vinst av de anställdas arbete inte blir tillräcklig kan han permittera och slå igen och ställa de anställda utan arbete. De anställda har inte samma möjlighet gentemot arbetsgivaren om de tycker han betalar dem för lite.

Såväl strejk som lockout är förfogande över arbetskraft. "Arbetsgivaren" förfogar över andras arbetskraft. Lockouten innebär att han hindrar andra från att arbeta. Strejken innebär ett förfogande över den egna arbetskraften. Den innebär att den arbetande under vissa villkor inte vill ställa sin egen arbetskraft till "arbetsgivarens" förfogande. Även de ekonomiska konsekvenserna av fackliga stridsåtgärder drabbar olika. Oavsett om konflikten betecknas som lockout eller strejk drabbar den – så länge den pågår – hårdast de anställda. En lockout kan i vissa lägen t. o. m. vara lönsam för företagen. Inom den s. k. offentliga sektorn är dessutom "arbetsgivaren" ekonomiskt oåtkomlig.

En internationell jämförelse visar att den svenska regeringsformen är extremt lockoutvänlig. I länder som England och USA har lockouten en med strejken icke jämfäst ställning i lagstiftningen. I Italien och Frankrike är den som konsekvens av tillämpningen av den konstitutionellt garanterade strejkrätten i många fall förbjuden.

Lockouträätten bör ej ges grundlagsskydd i den svenska regeringsformen. Däremot bör strejkrätten skyddas utan inskränkning. Strejken är de arbetandes enda effektiva stridsmedel. Det gäller deras rätt att förfoga över sin egen arbetskraft. Förhållanden som gällt vid ingången av ett arbetsavtal kan förändras genom arbetsgivarens aktivitet eller genom det kapitalistiska samhällets utveckling. I sådana fall måste arbetare och tjänstemän ha tillgång till sitt stridsmedel, strejken, för att försvara sina intressen.

Utredningen borde med anledning av vad som här anförts beslutat att föreslå att 2 kap. 17 § regeringsformen skall få följande lydelse:

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

rätt att organisera sig fackligt och politiskt;

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 arbetsfördelning, lön och löneformer, anställning, avskedanden och permitteringar;

rätt att tillgripa strejk.

Avtal eller föreskrifter som inskränker dessa rättigheter förbjuds i lag.

D. Rättighetsskyddsutredningen har liksom fri- och rättighetsutredningen utgått från principen att grundlagen skall anpassas till den existerande lagstiftningen. Utredningen har "inte sett som sin uppgift" att föreslå några ändringar i vanlig lag. "Vad som kommer ifråga är grundlagsregler som tillförsäkrar gällande rätt på området särskild stadga och fasthet."

Denna princip har fått tjäna som motivering i flera sammanhang. Den användes som argument mot grundlagsskydd för fri- och rättigheter för de anställda på arbetsplatserna. Den användes som argument mot att förbättra skyddet för utlänningars rättigheter och bl. a. förbjuda åsiktsregistrering av utlänningar. Den har också spelat en roll som argumentation mot ett verkligt

grundlagsskydd för demokratiska fri- och rättigheter, den s. k. materiella metoden (se kap. 4.3).

Denna princip är felaktig. Tillvägagångssättet måste vara det omvända. Först bör man bestämma vilka rättigheter som är viktiga att skydda. Skulle den existerande lagstiftningen stå i motsättning till en sådan rättighet, måste lagen anpassas efter grundlagen. Grundlagar är överordnade författningar.

E. Utredningen har inte – med något undantag – närmare preciserat de fri- och rättigheter som anges i regeringsformens andra kapitel. Den har istället valt att göra så, att lagstiftning som begränsar rättigheterna kan bli mer tidskrävande än annan lagstiftning. Om ett rättighetsbegränsande förslag inte förkastas får det antas först efter tolv månader om tio riksdagslodamöter begär det och om mer än 1/6 av de röstande är motståndare till lagen. Om minst 5/6 av de röstande är för förslaget är det antaget.

Utredningsmajoriteten föredrog att arbeta fram enighet om detta förslag framför att gå in för att få fram ett innehållsligt, "materiellt", skydd för rättigheterna. Det förelåg dock ett utkast till ett sådant grundlagsskydd i egentlig mening. En "materiell" metod innebär att klart preciserade rättigheter icke får inskränkas med mindre än att grundlagen ändras, dvs. icke utan att folket i val fått säga sin mening.

I utredningstexten framhålls att utredningen varit enig om att denna metod är bäst. Men likväl ansåg utredningsmajoriteten det inte vara möjligt att förbättra regeringsformens "materiella" skydd. Skälen härtill angavs vara av teknisk natur. Det viktigaste argumentet var att det skulle kunna medföra stora ändringar i befintlig lagstiftning. Ett annat skäl var utredningens tidspress. Jag har icke övertygats av dessa skäl. Frågan om det "materiella" skyddet kunde ha givits samma utrymme som förhandlingarna för att nå godtagbara kompromisser i frågor av mindre vikt, bara viljan funnits.

Det "kvalificerade förfarande" som utredningsmajoriteten stannat för innebär inte mycket till skydd för fri- och rättigheterna. Det torde vara av föga tröst för den som ser en rättighet försvinna att den inskränkts med 5/6 majoritet eller att det tagit 12 månader att inskränka den. Den är likväl inskränkt. Förslagets matematik är dessutom godtycklig. Varför är det just en sjättedel som skall kunna åstadkomma ett uppskov? Man anar här en fixering vid rådande parlamentariska styrkeförhållanden. Uppskovet utgör inget egentligt skydd för rättigheterna utan innebär att de får inskränkas, fastän långsamt.

I ett parlamentariskt system väljer folket en folkrepresentation i vilken folkviljan kommer till uttryck genom en majoritet. Folket skall ha rätt att ställa en vald majoritet i riksdagen till ansvar för dess politik. Majoriteten skall inte kunna krypa undan ansvar genom hänvisningar till att en minoritet kunnat blockera dess handlingsmöjligheter. Inte heller skall folkviljans politik, såsom den återspeglas av den valda majoriteten, förhindras att komma till uttryck genom regler som ger en minoritet makt att styra politiska beslut.

Denna åskådning kom klart till uttryck hos fri- och rättighetsutredningen, rättighetsskyddsutredningens föregångare. Denna (FRU) slöt att: "en ordning med kvalificerad majoritet för fri- och rättighetsinskränkningar står (alltså) i dålig överensstämmelse med grundläggande demokratiska princi-

per". Utredningen ansåg att dessa principiella invändningar med "ungefär samma styrka" gällde i fråga om "t. ex. en ordning som innebär att en riksdagsminoritet kan framtvinga längre uppskov med ett sådant beslut".

Också den dåvarande socialdemokratiska regeringen anslöt sig till utredningens uppfattning: "Majoritetsprincipens grundläggande betydelse för den politiska demokratin har — — — understrukits genom det riksproportionella valsystemet och avspeglas också på andra sätt i den nya författningen som konsekvent är byggd på folksuveränitetens och parlamentarismens principer". Det sista är visserligen något förskönande, men vidare: "En rättighetsreglering måste utformas så att inte politisk makt förs över från riksdagsmajoriteten till olika riksdagsminoriteter".

Även om det kvalificerade förfarande som rättighetsskyddsutredningens majoritet förordar utgör en modifiering av de ursprungliga propäerna från borgerligt håll anser jag att FRU:s och den förra regeringens argument på denna punkt fortfarande är giltiga.

Ett materiellt skydd, dvs. ett grundlagsfästande av fri- och rättigheter, kan inte bytas mot en procedurregel, som ger en minoritet möjlighet att åstadkomma uppskov. Det materiella skyddet och kvalificerat förfarande uttrycker motstridiga principer. Det materiella skyddet innebär ett grundlagsskydd. Kvalificerat förfarande innebär inget egentligt skydd. Det innebär i föreliggande förslag en uppskovsmöjlighet. Grundlagsskydd står i överensstämmelse med parlamentarismens principer. Det kvalificerade förfarandet innebär att ett tillfälligt minoritetsveto införs.

Metoderna står på detta sätt för olika principer. Det kvalificerade förfarandets procedurreglar tjänar möjligen som en brasklapp för luddigt formulerade rättigheter därför att man inte vill ge sig i kast med att åstadkomma ett materiellt skydd.

F. Utredningsmajoriteten föreslår att grundlagsstiftningsförfarandet skall ändras så att en grundlagsändring skall anmälas i riksdagens kammare senast tio månader före det val som skall komma emellan de två erforderliga riksdagsbesluten. Undantag från denna regel skall dock, enligt förslaget, konstitutionsutskottet med 5/6 majoritet kunna bevilja. Vinsten skall vara ökad tid för diskussion av förslaget.

Denna förmodade vinst kan emellertid lika gärna vändas till sin motsats så att en opinion hinner lugnas eller att förslaget mister sitt "aktualitetsvärde" i den politiska debatten. Förslaget öppnar för onödig formalism, kan innebära att förslag pressas fram utan tillräcklig beredning samt innefattar en ny variant av tillfälligt minoritetsveto. Denna gång skall tre av riksdagens ledamöter — dvs. flera än 1/6 av konstitutionsutskottets 15 ledamöter — få makt att skjuta ett lagförslag på framtiden. I detta fall i tre år eftersom grundlagar antas i två beslut med mellanliggande val. Detta ger ett icke godtagbart minoritetsinflytande.

Utredningsmajoriteten föreslår vidare införande av beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor. Om minst en tiondel av riksdagens ledamöter begär folkomröstning och en tredjedel av ledamöterna röstar för bifall till yrkandet skall folkomröstning anordnas samtidigt med det riksdagsval som skall komma mellan de två erforderliga grundlagsbesluten. Folkomröstningen skall vara beslutande endast i negativ riktning.

Genom detta förslag införs ett dubbelt beslutssystem. En minoritet av riksdagen skulle med förslaget få möjlighet att ointetgöra riksdagens beslutskompetens. Också detta strider mot parlamentarismens principer, vilket också framhölls av konstitutionsutskottet så sent som 1975/76 då motioner med yrkanden med i huvudsak samma innehåll som utredningsmajoritetens förslag avsågs av riksdagen.

Dessutom visar erfarenheterna från kapitalistiska länder med beslutande folkomröstning hur penningstarka grupper genom kontroll över massmedia i många fall kan duperas en opinion att hålla fast vid en fördomsfull inställning. Samma möjligheter har överklassen i Sverige. Slutligen bör nämnas att i utredningens diskussioner har folkomröstningsinstitutet främst motiverats med att det skall utgöra ett memento – ett varnande pekfinger – för politikerna för att de skall eftersträva enighet i grundlagsfrågor. Den här gången dock inte 5/6 utan 2/3 enighet. Jag ser ingen anledning till en sådan "kompromisspress".

Av dessa skäl har jag inte heller i denna del kunnat ställa mig bakom utredningen.

G. Utredningsmajoriteten vill i regeringsformen ha infört en lagprövningsparagraf av följande lydelse:

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 underlåtas endast om felet är uppenbart.

Genom denna paragraf får domstolarna en politisk makt som icke kan accepteras. Domstolarna skall enligt förslaget inte enbart tolka grundlag och lagars och förordningars överensstämmelse med denna. De skall dessutom tolka huruvida ett fel i en lag eller i dess tillkomst är uppenbart. Därigenom ger paragrafen inte ens utifrån en judiciell överprövningsprincip något skydd, utan öppnar för godtycke. Domstolen skall alltså kunna säga till en som dömts enligt en felaktig lag: "Visserligen strider det lagrum enligt vilket ni är dömd mot grundlagen, men felet är inte uppenbart". Den rent domstolsmässiga (judiciella) lagprövningen för över politisk makt till icke politiska organ. Det s. k. uppenbarhetsrekvisitet gör saken etter värre. Det inbjuder domstolarna till opportuna tolkningar, vilket innebär en uppluckring av grundlagskyddet. Motstånd mot en judiciell lagprövning har tidigare hysts inom hela arbetarrörelsen. Jag finner fortfarande att ett sådant motstånd är berättigat.

En lagprövningsrätt bör dock finnas. Var och en skall ha rätt att få prövat huruvida den lag som åberopas mot honom/henne är förenlig med grundlag. Men överprövningen måste ligga hos ett folkvalt politiskt organ. En domstol skall vara skyldig att pröva huruvida en lag är förenlig med grundlag, men skulle domstolen finna att så inte är fallet, skall frågan prövas av ett parlamentariskt organ – t.ex. riksdagens konstitutionsutskott – som antingen medger lagens åsidosättande eller genom redovisad lagtolkning upphäver motstridigheten. Härigenom ligger skyddet för de demokratiska fri- och rättigheterna kvar hos folkviljan, eftersom denna kan påverka riksdagens

sammansättning men inte domstolarnas. Det innebär vidare att politisk ansvarighet kan utkrävas för rättstillämpningens utveckling.

H. Utredningsmajoriteten föreslår att lagrådet, dvs. domare ur de högsta dömande instanserna, bör yttra sig om lagförslag inom en rad väsentliga områden (förslag till RF 8 kap. 18 §). Om regeringen skulle lägga fram ett förslag inom dessa områden utan att dessförinnan ha hört lagrådet måste den redovisa skälen för detta. Enligt nuvarande ordning är det frivilligt för regeringen att höra lagrådet. Också riksdagen kan begära yttrande från lagrådet.

Lagrådet skall granska huruvida lagförslag står i överensstämmelse med grundlagarna och rättsordningen i övrigt. Det skall också verkställa en teknisk prövning och belysa problem som kan uppstå vid tillämpningen.

Den tekniska betydelsen av lagrådsgranskning kan ifrågasättas. Regering och riksdag har till sitt förfogande juridisk expertis och kan i alla fall anlita sådan expertis för lagars tekniska utformning. Här kan ju även det kunnande som finns såväl inom högsta domstolen som inom regeringsrätten anlitas. Men som fastställd institution utgör lagrådet en maktinstans, som icke är folkvald, men som likväl kan påverka lagarnas utformning också i deras sakliga innehåll. Såsom statssystemet fungerar kommer lagrådet att vara en konservativ kraft. Den historiska erfarenheten bekräftar detta. Lagrådet gick emot både 8-timmarsdagen och den första semesterlagen.

Det måste vara principiellt betänkligt att domarna i de högsta dömande instanserna, som i sista hand skall med prejudicerande verkan tillämpa lagarna, också är med och skriver dem. Detta ger de högsta domstolarna en otillbörlig maktställning i det rättsliga systemet. Jag har därför yrkat på avslag på den förstärkning av lagrådets ställning som utredningsförslaget innebär.

I. Utredningsmajoriteten föreslår ett förstärkt egendomsskydd. Detta sker genom att ersättningsgrunden vid expropriation kvalificeras i själva lagtexten. Enligt förslaget skall den vars egendom exproprieras ersättas *för förlusten* enligt grunder som fastställs i lag. Nu gällande lag har icke denna kvalificering, men det heter i motivtexten att ersättningen inte får vara "symbolisk".

Att räkna rätten till privategendom som en grundläggande fri- och rättighet är en borgerlig ståndpunkt. Steg för steg har de borgerliga lyckats få in denna i regeringsformen. Länge behandlades frågan under kapitel som behandlade rättsskipning och förvaltning. När paragrafen av fri- och rättighetsutredningen placerades bland "fri- och rättigheter som är grundläggande för fri åsiktsbildning och för personlig frihet och säkerhet" kunde detta av vpk:s representant med rätta betecknas som "en fullständig kapitulation inför konservativt borgerlig ideologi på fri- och rättighetsområdet". Men det skulle visa sig att denna fullständighet kunde fullkomnas.

Grundlagsskyddet gäller formellt all egendom. Men det är skillnad på egendom och egendom. För de flesta av oss betyder egendomen personliga tillhörigheter. Men för ett fåtal är egendomen grundval för makt i samhället, makt över andra. För de flesta av oss bygger egendomen på eget arbete. Där finns berättigade krav på ersättning vid expropriation. Men för det mäktiga fåtalet har egendomen skapats genom att det kunnat tillägna sig frukterna av

andras arbete. Den kapitalistiska privategendomen till produktionsmedel och naturrikedomar har byggts upp genom expropriering av såväl andras arbete som egendomar utan att de exproprierade har kunnat åberopa någon rätt till ersättning. Den privata äganderätten till produktionsmedlen är grundvalen för samhällets uppdelning i klasser. Denna äganderätt bygger på utsugning och spekulation. Den medför sociala orättvisor och är ett allvarligt hinder för en utvecklad och fördjupad demokrati. Den kapitalistiska äganderätten står i motsättning till att grundläggande fri- och rättigheter blir en realitet. Den kapitalistiska äganderätten skall inte ha något grundlagsskydd. Därför har jag yrkat att det generella egendomsskyddet bör utgå ur grundlagen. Utredningens borgerliga och socialdemokratiska ledamöter valde att förstärka egendomsskyddet.

J. Utredningsmajoriteten föreslår ett principiellt förbud mot retroaktiv skattelagstiftning. Undantag skall dock kunna gälla för tiden från det att ett förslag till en föreskrift anmälts till riksdagen, vidare skall undantag gälla i händelse av krig, krigsfara eller svår ekonomisk kris.

Förslaget har placerats som andra stycke i den paragraf som säger att straff och annan brottspåföljd icke får åläggas för gärning som icke var belagd med brottspåföljd när den förövades. Paragrafen kommer nu att handla om straff eller annan brottspåföljd och skatter till det allmänna, en disposition som ger ett något märkligt intryck.

Mot orättmätiga retroaktiva skatter finns en effektiv spärr: den allmänna rösträtten. Den regering och riksdag som ålägger allmänheten en retroaktiv skatt som inte står i överensstämmelse med ett allmänt insett behov blir inte gammal.

I majoritetsförslaget finns undantag för krig, krigsfara och svår ekonomisk kris, dvs. de situationer i vilka retroaktiv beskattning av allmän omfattning skulle kunna komma ifråga. I övrigt torde retroaktiv beskattning endast vara aktuell när det gäller att komma åt olika former av spekulationsvinster. Det föreslagna grundlagsskyddet är således främst ett skydd för spekulation. Jag kan inte se att detta har någonting med grundläggande fri- och rättigheter att göra.

Bilaga 1 som omfattar s. 235–322 i betänkandet, är här utesluten.

Bilaga 2 Rättighetsskyddsutredningens frekvensundersökning

A. Undersökningens uppläggning

Undersökningen omfattar tiden från och med år 1971, som var enkammarriksdagens första år. Den sträcker sig till och med riksmötet 1976/77. Undersökningen gäller de propositioner som avlämnats under nämnda tid. I vad mån det förekommit motioner med förslag till fri- och rättighetsbegränsande lag – alltså inte bara med begäran om utredning härom – har av tidsskäl inte undersökts. Man torde kunna utgå från att sådana motioner varit fåtaliga. Inte heller har undersökts i vad mån några utskottsinitiativ av ifrågavarande art förekommit.

I princip är det bara propositioner med lagförslag som beaktats. Propositioner med enbart principuttalanden, t. ex. organisatoriska riktlinjer, eller anslagsförslag eller dylikt har lämnats åsido. Propositioner med förslag till godkännande av internationell överenskommelse är dock redovisade, om överenskommelsen förutsatte rättighetsbegränsande lagstiftningsåtgärd (jämför 10 kap. 2 § regeringsformen).

I första hand har undersökts, vilka lagförslag som innehållit rättighetsbegränsningar och vilka rättigheter som då berörts. De rättigheter som omfattas av undersökningen är yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten, föreningsfriheten, skyddet mot påtvingat kroppsligt ingrepp och mot kroppssvisitation, skyddet mot husrannsakan och liknande intrång, skyddet för förtrolig meddelelse, rörelsefriheten, rätten till offentlig domstolsförhandling och den fackliga konflikträtten. Också utlänningslagstiftningen har beaktats (men ej särredovisats). Ändringar i den s. k. sekretesslagen, dvs. lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar (omtryckt 1977:1029), redovisas inte. Informationsfriheten enligt regeringsformen inbegriper nämligen inte den rätt att ta del av allmänna handlingar som finns föreskriven i tryckfrihetsförordningen (se propositionen 1975/76:209 s. 144–145).

Undersökningen har bara tagit sikte på rättighetsinskränkningar. Lagförslag som berört någon av fri- och rättigheterna men enbart på ett rättighetsutvidgande eller ett neutralt sätt är således ej medräknade. Vidare har undersökningen inte kunnat göras så noggrant, att man säkert fått med alla fall som bort tas med och inga andra. Dessa båda reservationer torde dock knappast påverka möjligheterna att dra slutsatser av materialet.

Undersökningen har också syftat till att ge en bild av i vad mån de propositioner, som innehållit förslag till rättighetsbegränsningar, varit

omstridda. Svaret har sökts genom notering av hur lagbeslutet fattats i riksdagen – genom acklamation eller genom rösträkning. Omröstning enbart genom uppresning har förts till acklamationsfallen. I fråga om rösträkningsgruppen har i första hand noterats, om just rättighetsbegränsande paragraf varit föremål för rösträkning. Det kan ha varit fallet beträffande den paragrafen ensam. Det kan också ha varit fallet beträffande ett antal paragrafer, bland vilka den rättighetsbegränsande ingått. Ett exempel härpå är att man röstat om bifall till eller avslag på propositionen i dess helhet. Men i andra hand har också uppmärksammats, om andra paragrafer än rättighetsbegränsande varit föremål för rösträkning i ärendet.

B. Undersökningens resultat

Av alla propositioner som avgavs under nu avsedda tidsperiod innehöll 14 procent förslag till någon form av rättighetsbegränsning. Motsvarande andel av lagpropositionerna var 27 procent. I övrigt hänvisas i fråga om frekvensen och arten av rättighetsbegränsningar till nedan intagna tabeller.

År/riksmöte	Hela antalet propositioner	Därav rättighetsbegränsande
1971	181	25
1972	147	24
1973	207	29
1974	189	27
1975 (1.1–30.6)	110	16
1975/76	217	31
1976/77	157	23
Summa	1 208	175

Rättighetsbegränsningarna under perioden fördelade sig mellan de olika fri- och rättigheterna enligt nedanstående tabell. För varje proposition har en markering gjorts för varje rättighet som begränsats. Däremot har inte flera markeringar gjorts om ett lagförslag till exempel innehållit flera paragrafer med fängelsestraff. Inom yttrandefriheten har gruppen tystnadsplikt särredovisats och inom rörelsefriheten har gruppen fängelsestraff särredovisats.

År/riksmöte	1971	1972	1973	1974	1975 (jan-juni)	1975/76	1976/77	Sum- ma
Yttrandefrihet (utom tystnadsplikt)	1	2	4	5	4	4	2	22
Tystnadsplikt	9	5	10	9	6	12	10	61
Informationsfrihet	0	1	3	4	1	3	2	14
Mötesfrihet	0	0	1	1	1	0	0	3
Demonstrationsfrihet	0	0	1	1	1	0	0	3
Föreningsfrihet	0	0	1	1	1	1	1	5
Skydd för kroppslig integritet	3	1	3	3	4	4	4	22
Skydd mot husrannsakan o. d.	10	8	12	7	5	7	8	57
Skydd för förtrolig meddelelse	1	2	2	4	2	2	2	15
Rörelsefrihet (utom fängelsestraff)	1	3	6	5	3	6	4	28
Fängelsestraff	15	18	20	17	10	10	9	99
Rätt till offentlig domstolsförhandling	3	1	1	2	1	2	1	11
Facklig konflikträtt	1	0	1	0	0	1	0	3
Summa	44	41	65	59	39	52	43	343

Av de 61 tystnadspliktsfallen avsåg 41 tystnadsplikt som gäller bara offentliga befattningshavare eller tjänstepliktiga och som avser enbart sådant som får hållas hemligt med stöd av tryckfrihetsförordningen.

Flertalet av rättighetsbegränsningarna rörde bara en eller annan paragraf i ett större lagkomplex. De i särklass vanligaste gällde straffbeläggning med fängelse, ingrepp i skyddet mot husrannsakan eller liknande intrång samt bestämmelse om tystnadsplikt. Till övervägande del var det här fråga om fall, där rättighetsbegränsningen framstår som ett "bihang" till en reform på annat område.

Vad gäller bl. a. yttrandefriheten i övrigt, informationsfriheten och – särskilt – skyddet för förtrolig meddelelse bör påpekas, att siffrorna påverkas (uppåt) av att det här finns vissa tidsbegränsade lagar som förlängts flera gånger under perioden.

Vad gäller omstridigheten fördelade sig fallen mellan acklamation, rösträkning beträffande rättighetsbegränsning och rösträkning enbart i annat avseende sålunda:

	1971	1972	1973	1974	1975 (jan-juni)	1975/76	1976/77	Sum- ma
Acklamation (hela ut- skottsbetänkandet)	15	15	13	14	7	19	14	97
Rösträkn. betr. rättig- hetsbegränsn.	4	5	10	11	6	5	6	47
Rösträkning enbart i annat avseende	6	4	6	2	3	7	3	31
Summa	25	24	29	27	16	31	23	175

Vad gäller de fall där rättighetsbegränsning var föremål för rösträkning kan antecknas att, om en majoritet av fem sjättedelar av de röstande hade krävts för omedelbart beslut, så hade man i 33 av 47 fall fått sådan anslutning. Om man krävt en majoritet av tre fjärdedelar hade 34 fall vunnit erforderlig anslutning. Hade det i stället krävts bifall av tre fjärdedelar av riksdagens ledamöter hade detta krav varit uppfyllt i 25 fall. Det ligger dock i öppen dag att man får vara försiktig med att dra slutsatser av sådana räkneoperationer.

Sammanställning av remissyttranden över rättighetsskyddsutredningens betänkande (SOU 1978:34) Förstärkt skydd för fri- och rättigheter

1 Remissinstanser

Över rättighetsskyddsutredningens betänkande (SOU 1978:34) Förstärkt skydd för fri- och rättigheter har remissyttranden avgivits av högsta domstolen, regeringsrätten, justitiekanslern (JK), Svea hovrätt, hovrätten för Övre Norrland, kammarrätten i Göteborg, kammarrätten i Sundsvall, domstolsverket, yttrandefrihetsutredningen (Ju 1977:10), överbefälhavaren (ÖB), riksförsäkringsverket, riksskatteverket, de juridiska fakultetsnämnderna vid Uppsala, Lunds och Stockholms universitet, samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Lunds universitet, statens invandrarverk, länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Kronobergs och Hallands län, justitieombudsmannen Lundvik (JO), Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Sveriges industriförbund och Svenska arbetsgivareföreningen gemensamt, Landsorganisationen i Sverige (LO), Centralorganisationen SACO/SR (SACO/SR), Sveriges domareförbund, Sveriges advokatsamfund, Svenska företagares riksförbund, Lantbrukarnas riksförbund (LRF), Sveriges Radio AB, Pressens samarbetsnämnd, Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen, Medborgarrättsrörelsen samt Sveriges författarförbund.

Några remissinstanser har uttryckligen angivit att de har begränsat sina yttranden till vissa frågor.

Sålunda har högsta domstolens yttrande huvudsakligen begränsats till frågorna om ett särskilt lagstiftningsförfarande för fri- och rättighetsbegränsande lag, om domstolars och andra myndigheters lagprövning och om lagrådet, dess sammansättning och verksamhet.

Sveriges industriförbund och Svenska arbetsgivareföreningen har begränsat sitt yttrande till de frågor som enligt organisationernas uppfattning har väsentlig betydelse för näringslivet, nämligen lagprövningen, lagrådsgranskningen, förbudet mot retroaktiv skattelag och grundlagsskyddet för egenomsrätten. LO har – mot bakgrund av att organisationen år 1975 utvecklade sin syn på fri- och rättigheterna i grundlagen och av att LO inte ser någon anledning att ändra på de principiella ståndpunkter som då redovisades – nu stannat för att bara kommentera förslaget att grundlagsfästa lagprövningsrätten. Sveriges domareförbund har inskränkt sitt yttrande till vad som berör domstolarnas verksamhet, främst lagprövningsrätten. LRF har begränsat sitt yttrande till de frågor som bedöms vara av stor betydelse för de intressen förbundet har att bevaka, nämligen frågorna om ett särskilt lagstiftningsförfarande för fri- och rättighetsbegränsande lag, lagprövningen, lagrådsgransk-

ningen, förbudet mot retroaktiv skattelag och förstärkt skydd vid expropriation e. d.

Sveriges Radio har begränsat sitt yttrande till frågor som rör yttrandefrihet och informationsfrihet samt därmed sammanhängande frågor i den del av betänkandet som rör det särskilda förfarandet för rättighetsbegränsande lag. Sveriges författarförbund har avstått från att yttra sig i fråga om förbudet mot retroaktiv skattelag och grundlagsskyddet för svenskt medborgarskap.

2 Allmänna omdömen om rättighetsskyddsutredningens arbete

Ett flertal bland de remissinstanser som lämnar allmänna omdömen om rättighetsskyddsutredningens arbete anser att betänkandet är förtjänstfullt. Svea hovrätt är däremot kritisk till utredningsresultatet, medan några instanser intar en mellanställning.

Kammarrätten i Göteborg, som hör till den förstnämnda gruppen, konstaterar att huvudfrågan i föreliggande betänkande, att förstärka skyddet för grundläggande fri- och rättigheter, under senare år har varit föremål inte bara för intensiv politisk debatt utan även för omfattande utrednings- och lagstiftningsverksamhet. Slutsatsen ligger därför nära till hands att ämnet numera skulle vara uttömt. Att så inte är förhållandet framgår med önskvärd tydlighet av betänkandet. Dess omsorgsfulla probleminventering och skarp-sinniga analyser innebär att ett mycket svåröverskådligt problemkomplex har blivit ytterligare genomlyst och retts upp på ett synnerligen värdefullt sätt. Därmed är emellertid inte sagt att kammarrätten kan i allo tillstyrka utredningens förslag. I mer än ett hänseende förefaller detta snarare vara ett resultat av politiska kompromisser än ett fullföljande av utredningens egna resonemang.

Kammarrätten i Sundsvall anför att skyddet för fri- och rättigheterna under de senaste decenniernas grundlagsarbete av naturliga skäl har tillmätts stor vikt och tilldragit sig betydande intresse. Det nu föreliggande betänkandet och de förslag som har lagts fram i detta bör ses som ytterligare led i strävandena att bygga ut och stärka det skydd som fri- och rättigheterna har i vår nya regeringsform. Allmänt sett gäller att kammarrätten finner att förslagen är väl underbyggda och har givits en god lagteknisk utformning.

Domstolsverket anser att utredningens förslag om ändringar i regeringsformen (RF) och riksdagsordningen (RO) är väl avvägda och har i huvudsak inte något att erinra mot att förslagen genomförs. *Yttrandefrihetsutredningen* anser att de i betänkandet framlagda förslagen i stort utgör en värdefull och ändamålsenlig vidareutveckling av det konstitutionella skyddet för fri- och rättigheterna.

Som sammanfattande omdöme uttalar *juridiska fakultetsnämnden i Uppsala* som sin uppfattning att rättighetsskyddsutredningens förslag, efter vissa ändringar och jämkningar, är ägnade att läggas till grund för lagstiftning.

Juridiska fakultetsnämnden i Lund avger följande omdöme:

De av utredningen framlagda förslagen till ändringar i RF och RO innebär att lagtexten blir avsevärt mera vidlyftig och komplicerad än tidigare. Ätminstone såvitt gäller vår främsta grundlag, RF, framstår det som ett väsentligt önskemål att lagtexten skall vara kort, enkel och klar. Ur denna synpunkt måste de framlagda förslagen väcka vissa betänkligheter.

Till största delen synes dock lagtextförslagens utformning vara en ofrånkomlig följd av utredningsuppdragets innebörd. Från de givna utgångspunkterna måste utredningen sägas ha gjort ett gott arbete. Problemen är omsorgsfullt utredda och belysta, och de lagtekniska lösningarna är i allmänhet väl genomtänkta. Det måste dock beklagas att direktiven och den begränsade tiden inte har gjort det möjligt för utredningen att mera allsidigt överväga olika metoder att förstärka skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna. Det hade sålunda varit önskvärt att de materiella metoderna för rättighetsskyddet och dessas förhållande till lagprövningsrätten hade blivit föremål för mera djupgående överväganden än som skett.

Då utredningsmajoritetens förslag torde vara resultatet av en politisk kompromiss, kan det synas lönlöst att kritisera förslagets huvudgrunder. Fakultetsnämnden kommer dock i det följande att i ett par avseenden uttala tvivel om lämpligheten av de valda principlösningarna. På några enstaka punkter kommer också den lagtekniska utformningen av förslaget att kritiserats.

Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden i Lund anser att det nu framlagda förslaget utgör en värdefull och ändamålsenlig vidareutveckling av skyddet för de medborgerliga fri- och rättigheterna och tillstyrker förslaget.

Länsstyrelsen i Stockholms län uttalar:

Den parlamentariskt sammansatta rättighetsskyddsutredningen har på kort tid lyckats nå en bred enighet i flera svåra principiella frågor, där det under det pågående författningsarbetet i vårt land rått stora motsättningar tidigare. Utredningen har analyserat och diskuterat de problem som är förknippade med skyddet av fri- och rättigheterna på ett mycket förtjänstfullt sätt, och de olika förslagen synes vara väl underbyggda av de resonemang utredningen fört. Man har dessutom på ett omsorgsfullt sätt gått igenom och trängt in i eventuella tillämpningssvårigheter som kan uppstå vid en skärpning av förfarandereglerna vid lagstiftning om rättighetsinskränkning. Såvitt länsstyrelsen kan bedöma bör därigenom ha lagts en god grund för lagstiftning i dessa delar.

Länsstyrelsen i Uppsala län har uppfattningen att rättighetsskyddsutredningen trots stark tidspress har kunnat lägga fram ett välmotiverat och genomtänkt förslag som länsstyrelsen i stort ansluter sig till. I detta sammanhang framhåller länsstyrelsen i likhet med utredningen särskilt att rättighetsskyddet bör utformas på ett sådant sätt att majoritetens beslutanderätt bevaras oförkränkt, samtidigt som behovet av omsorgsfulla överväganden och möjligheten till allmän debatt tillgodoses.

Svenska kommunförbundet finner de av utredningen framlagda förslagen väl avvägda och tillstyrker därför i huvudsak dessa.

Enligt *SAC/O/SR:s* mening får det av rättighetsskyddsutredningen framlagda förslaget bedömas mot bakgrund av de svårigheter som tidigare har rått att nå politisk enighet i vissa grundlagsfrågor. En sådan enighet är en

förutsättning för att grundlagen skall stå sig över en längre tidsperiod. Värdet av olika önskemål om grundlagens utformning får därför hela tiden vägas mot intresset av kontinuitet och stadga. I den kompromiss som har träffats här torde det finnas ett mycket begränsat utrymme för ändringar, om inte hela paketet skall falla. SACO/SR finner att det framlagda förslaget i sin helhet är godtagbart. Som mycket förtjänstfulla lösningar nämner SACO/SR särskilt reglerna om folkomröstning vid förslag till ändring av grundlag, kravet att grundlagsfrågor skall väckas i god tid före riksdagsval samt omfattningen av lagrådets prövning och direktiven för denna prövnings inriktning.

Rättighetsskyddsutredningens förslag är enligt LRF:s uppfattning väl genomtänkt. LRF finner att de av utredningen föreslagna åtgärderna för förstärkning av rättighetsskyddet är väl motiverade. Det skydd för de medborgerliga fri- och rättigheterna som i dag finns i RF är enligt förbundets uppfattning delvis utformat på ett sådant allmänt sätt att skyddseffekten får bedömas som otillräcklig.

Till den förut angivna mellangruppen hör *hovrätten för Övre Norrland*. Hovrätten säger sig självfallet vara medveten om att redan det faktum att det står en betryggande politisk majoritet bakom förslagen i betänkandet begränsar utrymmet för sakliga ändringar och förmodligen också för mer omfattande redaktionella justeringar. Mot den bakgrunden vill hovrätten som ett allmänt omdöme uttala att det inte finns några avgörande invändningar mot förslagen om man ser dem utifrån den förutsättning som styrt utredningens arbete, dvs. kravet att på olika sätt förstärka skyddet för i RF inskrivna fri- och rättigheter. Den tveksamhet, på någon punkt kritiska inställning, till förslagen som hovrätten redovisar beror således snarare på att hovrätten ifrågasätter lämpligheten och/eller behovet av att nu göra någonting alls än på de lösningar i sak som utredningen redovisar.

Svenska företagares riksförbund finner att utredningen på flera delområden föreslår förstärkningar av den enskildes rättssäkerhet som är av stort värde. Enligt förbundets mening fullföljs dock inte alltid de goda intentionerna utan de föreslagna förstärkningarna urholkas genom undantag från de föreslagna huvudreglerna.

Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen förklarar att rättighetsskyddsutredningens betänkande rymmer, inom de ramar som utredningen har uppställt för sig på grundval av givna direktiv, en grundlig redovisning av tidigare diskussion, vilket skapar en välgörande överblickbarhet över de frågeställningar som utredningen behandlar. Det är emellertid beklagligt att utredningen inte har funnit det möjligt att behandla en vidare krets av rättigheter än som har skett. Avdelningen pekar här särskilt på sådana områden som den närmare innebörden av egendomsrätten, det personliga integritetsskyddet och föräldrarätten. Avdelningen erinrar också om sitt tidigare förslag att gällande regler skall kompletteras med bestämmelse att staten skall tillförsäkra medborgarna skydd för de grundläggande

politiska rättigheterna också i förhållande till enskilda. Avdelningen erinrar även om önskvärdheten av en i grundlagen inskriven generell rätt för medborgarna att få anspråk i anledning av grundlagskränkning domstolsprövade i landet. Även om det kan ifrågasättas om en sådan regel överensstämmer med principerna för svensk förvaltningsrätt (jfr departementschefens uttalande i prop. 1975/76:209 s. 127), anser avdelningen att denna fråga är förtjänt att övervägas. Liknande synpunkter anförs av *Medborgarrättsrörelsen*. Organisationen hemställer att en ny utredning tillkallas för att ta itu med alla de problem som har lämnats olösta på rättighetsområdet, t. ex. rörande en utökning av rättighetskatalogen i 2 kap. RF, införande av skydd mot rättighetskränkningar utförda även av enskilda, t. ex. en organisation, samt införande av en effektiv möjlighet för enskild att få rättighetskränkning beivrad och tillrättad av domstol.

Sveriges författarförbund konstaterar att förbundet enligt sina stadgar har att ständigt försvara yttrandefriheten och därmed säkerställa en fri debatt. Det ligger emellertid i sakens natur att ett förbund med författarförbundets inriktning har att bevaka alla de fri- och rättigheter som berör opinionsbildningen. Det reformförslag som år 1975 framlades av 1973 års fri- och rättighetsutredning fick därför kraftigt stöd av förbundet. Det förslag till ändring i RF som framlades genom prop. 1975/76:209 utsattes emellertid från flera håll för kritik. Denna koncentrerade sig framför allt på bestämmelserna om begränsning av de grundlagstryggade fri- och rättigheterna genom vanlig lag. Författarförbundet anmärker att den enda friheten som är kringgärdad med ett så gott som komplett grundlagsskydd är tryckfriheten. Eftersom yttrandefriheten i radio och TV anknyter till TF får det emellertid anses att denna yttrandefrihet har samma styrka som tryckfriheten. I övrigt ankommer det på statsmakterna att genom lag närmare ange innehållet i fri- och rättigheterna. Den senaste reformen innebär dock viktiga förbättringar i det att grundlagen föreskriver för vilket syfte sådana lagfästa inskränkningar får ske. Emellertid är även dessa bestämmelser försedda med en del generalklausuler av relativt obestämt innehåll. Det hävdades därför i diskussionen att lagstiftning av denna art måste kringgärdas av spärregler som förhindrar att tillfälliga politiska situationer eller opinioner får påverka gränsdragningen. Det föreslogs sålunda att dylik lagstiftning skall antas i samma ordning som grundlag eller att ett lagstiftningsförslag i varje fall skall bordläggas och vara vilande en viss tid innan den slutligen antas. Mot dylika förslag hävdades det att spärregler skulle kunna komma att hindra den sociala och politiska utvecklingen och hämma angelägna reformer i samhället. Det är enligt författarförbundet mot bakgrund av denna diskussion det nu föreliggande betänkandet skall bedömas. En facklig organisation med författarförbundets inriktning hälsar välkommen varje reform, som stärker de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna. Emellertid har den diskussion som förts i denna sak en mera övergripande karaktär än den som ledde fram till den senaste grundlagsreformen. Den gången gällde det att i enlighet med

internationella konventioner och den pågående utvecklingen i vårt land principiellt säkerställa fri- och rättigheterna. De frågor som nu är aktuella är svårare att entydigt bedöma utifrån angivna principer, eftersom dessa kan komma i kollision med principer av betydelse för andra områden av samhällslivet. Vid reformen 1975/76 kunde författarförbundet ta entydig ställning, eftersom de då berörda frågorna avsåg grundläggande förutsättningar för hela författarkårens verksamhet. När det gäller den reglering som nu är i fråga måste förbundet beakta att förbundet rymmer medlemmar av alla politiska schatteringar. Det är således inte möjligt att hävda att varje begränsning i statsmakternas lagstiftningsfrihet är acceptabel, om denna begränsning samtidigt kan komma att störa annat reformarbete.

Svea hovrätt anför:

Arbetet med reformering av grundlagarna och med att ge grundlagsskydd åt medborgerliga fri- och rättigheter har pågått under lång tid. Arbetet har emellertid delvis utförts under brådska, och valda lösningar har ej sällan varit resultatet av politiska kompromisser. Hittills antagna lagar har därför inte alltid kommit att grundas på så allsidiga och noggranna överväganden som ämnenas betydelse påkallat. Grundlagarna, främst regeringsformen, framstår inte som den fullödiga lagstiftningsprodukt som bör ha varit arbetets mål.

Det torde råda allmän enighet om att det är en angelägenhet av vikt att skyddet för de medborgerliga fri- och rättigheterna görs så starkt som möjligt. Däremot kan det knappast hävdas att behovet av förstärkningar är särskilt trängande just nu. Hovrätten kan inte finna några sakliga skäl att driva lagstiftningsarbetet med sådan skyndsamhet som angetts i direktiven till utredningen. Trots att utredningen förtjänar erkännande för ett ambitiöst arbete är det också uppenbart att tidsnöden har påverkat betänkandets utformning. Förslagen till lagtext är – satta i relation till de höga krav som i olika hänseenden måste ställas på grundlagstext – ofta mindre lyckade. Och för många förslag och ställningstaganden lämnas i betänkandet – som är grundat på en politisk kompromiss – ingen eller ytterst knapphändig motivering. Detta försvårar en saklig diskussion om förslagen.

Såsom kommer att framgå nedan avstyrker hovrätten utredningens förslag om ett särskilt lagstiftningsförfarande för fri- och rättighetsbegränsande lag. Enligt hovrättens mening är livlig debatt i dessa frågor och fortsatt arbete med att utvidga det materiella skyddet att föredra; sådant arbete pågår för övrigt redan på vissa områden. Det bör på många områden visa sig möjligt att förstärka det materiella skyddet, och situationen i Sverige måste sägas vara sådan att lagstiftningsarbetet kan få ta den tid i anspråk som visar sig nödvändig. Under fortsatt arbete kan den tidigare diskuterade möjligheten med en särskild grundlag om medborgerliga fri- och rättigheter få ny aktualitet.

Utredningen har funnit sig inte kunna gå in på frågorna om grundlagsskydd för fri- och rättigheter i förhållanden mellan enskilda. Inte heller berör utredningen frågorna om medborgarnas totala fri- och rättighetssituation i ett alltmer genomreglerat samhälle. Hovrätten har full förståelse för att utredningen inte kunnat – och kanske inte heller ansett sig böra – gå in på dessa omfattande och svåröverskådliga områden. Frågorna är emellertid av växande betydelse, och det är av vikt att de i den fortsatta debatten inte skymms bort av diskussioner om mera tekniska ting. Såvitt gäller förhållanden mellan enskilda vill hovrätten erinra om vad hovrätten i sitt yttrande över fri- och

rättighetsutredningens betänkande anförde om organisationsväsendets allt starkare ställning i samhället och den betydelse detta i olika hänseenden kan ha för den enskilde medborgaren. Diskussionen om de s. k. löntagarfonderna visar frågornas praktiska betydelse.

Utredningen har också gått förbi frågan om betydelsen av att Sverige är bundet av främst Europarådskonventionen om de mänskliga rättigheterna. Särskilt mot bakgrund av att vårt land har underkastat sig den europeiska domstolens jurisdiktion kunde en erinran i regeringsformens rättighetskapitel om vår bundenhet förtjäna att övervägas. Hovrätten har berört ämnet i sina yttranden över grundlagberedningens förslag till ny regeringsform och fri- och rättighetsutredningens betänkande.

3 Det särskilda lagstiftningsförfarandet

Förslaget att ett särskilt lagstiftningsförfarande skall införas för lag som angår begränsning av fri- och rättigheterna tillstyrks eller lämnas uttryckligen utan erinran av flertalet av remissinstanserna. Till den grupp av instanser som sålunda i huvudsak är positiva till förslaget hör *högsta domstolen, kammarrätten i Sundsvall, domstolsverket, yttrandefrihetsutredningen, ÖB, riksförsäkringsverket, riksskatteverket, de juridiska fakultetsnämnderna i Uppsala och Stockholm, samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden i Lund, statens invandrarverk, de fyra länsstyrelserna, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, SACO/SR, Svenska företagens riksförbund, LRF, Sveriges Radio, Pressens samarbetsnämnd samt Sveriges författarförbund*. I flera av dessa remissinstansers yttranden framhålls dock risken för problem i tillämpningen.

Några instanser tar inte någon uttrycklig ställning till förslaget eller förklarar att de inte vill motsätta sig förslaget. Dessa instanser är *regeringsrätten, JK, hovrätten för Övre Norrland, kammarrätten i Göteborg, juridiska fakultetsnämnden i Lund, Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen och Medborgarrättsrörelsen*. Också dessa instanser framhåller risken för problem i tillämpningen.

En negativ inställning till förslaget har *Svea hovrätt* och *JO*.

Bland de remissinstanser som har en positiv inställning till förslaget är *högsta domstolen*. En ordning, som innebär att förslag till rättighetsbegränsande lag kan slutligt antas av riksdagen först efter förloppet av viss tid från det förslaget framlagts, betraktar högsta domstolen utan tvekan som en inte obetydlig förstärkning av skyddet för dessa rättigheter. Ett uppskovsförfarande av antydd beskaffenhet kan å andra sidan utformas och brukas på ett sådant sätt att det blir en komplicerande och hämmande faktor i det praktiska lagstiftningsarbetet. De i 2 kap. RF stadgade fri- och rättigheterna har stor räckvidd och i fråga om de flesta av rättigheterna gäller att de är mycket allmänt beskrivna. Det har ansetts nödvändigt att de skall kunna begränsas och närmare bestämmas genom föreskrifter i lag. En mängd gällande lagar innehåller också bestämmelser som innebär väsentliga inskränkningar i dessa rättigheter. Med hänsyn till det sätt på vilket rättigheterna har beskrivits i

regeringsformen kan det antas att ett generellt gällande uppskovsförfarande vid rättighetsbegränsande lagstiftning skulle komma att tillämpas i betydande omfattning. Avsevärda svårigheter kan vidare väntas uppstå när det gäller att avgöra, om en viss bestämmelse i ett lagförslag angår begränsning av någon av de skyddade rättigheterna eller om så icke är fallet. Högsta domstolen framhåller emellertid att, med den utformning som det särskilda förfarandet har givits, de svårigheter som sammanhänger med rättigheternas stora räckvidd och svårbestämda gränser har blivit i betydlig mån reducerade. Även om förslaget måste anses innebära att med det särskilda förfarandet en komplicerande faktor införes i lagstiftningsarbetet och det inte kan uteslutas att förfarandet någon gång kan komma att missbrukas, synes de olägenheter som kan förutses inte vara av så allvarlig art att de kan bedömas innefatta avgörande hinder mot att förslaget i huvudsak genomföres i förevarande del.

Den centrala uppgiften för *yttrandefrihetsutredningen* är, som framhålls i utredningens yttrande, att söka åstadkomma en omfattande grundlagsreglering av yttrandefriheten efter mönster av tryckfrihetsförordningen (TF). I den mån det blir möjligt att i detaljerad grundlag reglera sådana opinionsfriheter som i dag ligger utanför TF och nu föreslås kunna bli underkastade det särskilda förfarandet kommer det konstitutionella skyddet för deras del att förstärkas ytterligare. Detta förringar självfallet inte värdet i den förstärkning som nu föreslås.

Kammarrätten i Sundsvall erinrar om att det mot tidigare framlagda förslag att genom ett särskilt lagstiftningsförfarande stärka skyddet för rättigheterna har riktats allvarlig kritik av såväl principiell som praktisk natur. Rättighets-skyddsutredningens förslag har utarbetats med starkt hänsynstagande till denna kritik. Härigenom har förslaget fått en utformning som gör att olägenheterna som oundvikligen är förenade med en särskild beslutsordning blivit om inte helt eliminerade så i varje fall starkt reducerade. Några avgörande skäl mot att förslaget genomförs finner kammarrätten därför inte föreligga.

ÖB, som anser sig inte i alla delar ha möjlighet att bedöma konsekvenserna av de gränsdragningsproblem som kan uppstå till följd av förslaget, utesluter inte att problem kan uppstå. Hur allvarliga dessa kan tänkas bli är emellertid svårt att förutse. Syftet med ett förstärkt fri- och rättighetsskydd synes dock ha fog för sig.

Från de synpunkter *riksskatteverket* företräder framhålls först att det särskilda lagstiftningsförfarandet bör skapa goda förutsättningar för att ny lagstiftnings förhållande till de begränsningsbara fri- och rättigheterna blir föremål för offentlig debatt. Detta bör medföra att fri- och rättigheternas innehåll kan konkretiseras och att tillämpande myndigheter kan få ökad klarhet om t. ex. gränserna för myndighetsutövning i olika hänseenden. Verket har, främst i fråga om taxeringskontrollen, kunnat konstatera behovet av sådana klarlägganden. Å andra sidan konstaterar verket att ett uppskovs-

förfarande i fråga om den här aktuella lagstiftningen kan medföra att viktiga lagändringar som är av stor betydelse för effektiviteten i myndigheternas arbete kan bli fördröjda. Med den avgränsning av tillämpningsområdet som har föreslagits blir denna synpunkt emellertid av ganska underordnad betydelse för verkets del under förutsättning att tillämpningsområdet inte görs mer omfattande än utredningen föreslagit. Verket har alltså inga erinringar mot förslaget i stort. Frågan om detta bör genomföras eller inte och vilka spärregler i form av röstetal etc. som bör gälla är en politisk fråga som verket inte går in på.

Juridiska fakultetsnämnden i Uppsala finner från sina utgångspunkter i likhet med rättighetsskyddsutredningen att ytterligare åtgärder för förstärkning av rättighetsskyddet är motiverade. Det materiella skyddet i 2 kap. RF är delvis så allmänt utformat att dess skyddseffekt måste bedömas som otillräcklig. Enligt fakultetsnämndens mening står förslaget om ett särskilt förfarande vid rättighetsbegränsande lagbeslut inte i strid med den politiska demokratin och dess majoritetsprincip.

Juridiska fakultetsnämnden i Stockholm anför allmänt om förslaget att den hyser den största sympati för målsättningen bakom förslaget att komplettera de materiella skyddsreglerna med formella garantier av detta slag. Nämnden är också av den uppfattningen att ett genomförande av förslaget skulle främja det uppställda syftet. Ett positivt ställningstagande till förslaget förutsätter emellertid att inte andra värden av betydelse samtidigt går förlorade. Inte minst måste beaktas vikten av att riksdagens arbete inte orimligt hindras genom komplicerade och svårtillämpade förföreskrifter. I detta avseende hyser fakultetsnämnden starka betänkligheter mot förslaget. Rättighetsskyddsutredningen har varit medveten om dessa svårigheter och i systemet byggt in vissa spärrar, avsedda att eliminera hinder mot riksdagsarbetets behöriga gång. Utredningen har enligt fakultetsnämndens mening givit en öppen och klar redovisning av de olika komplikationer som dess förslag kan förorsaka och på ett förtjänstfullt sätt försökt anvisa medel att bemästra dessa. Vad gäller de uppställda begränsningarna i uppskovsinstitutets tillämpningsområde kan väl sägas att konsekvensen har blivit att man valt en lösning, där de praktiska synpunkterna fått väga tyngre än de strikt sakliga. Även om det kan förefalla betänkligt och sakligt omotiverat att vissa undantag görs från det särskilda förfarandets tillämpningsområde torde en sådan begränsning vara nödvändig, om inte riksdagsarbetet allvarligt skall hindras. Emellertid är inte heller tillämpningen av undantagsreglerna helt okomplicerad, vad gäller de där använda begreppen. Sakligt motiverade lösningar har således i viss mån fått stå tillbaka för en strävan att göra systemet praktiskt hanterligt. Återstående tillämpningsproblem är emellertid allvarliga nog. Komplikationerna illustreras väl av utredningens genomgång av olika författningar, innefattande föreskrifter av skilda slag. I allmänhet synes ställningstagandena till frågan, huruvida det särskilda beslutsförfarandet är tillämpligt, rimliga, men inte sällan inställer sig tvekan, särskilt då olika föreskrifter av

skilda typer står i ett mer eller mindre direkt samband med varandra. Redovisningen är givetvis inte fullständig, varför ytterligare tillämpningsproblem kan väntas uppkomma.

Länsstyrelsen i Stockholms län finner det angeläget att man inte släpper tanken på att ge åtminstone de för vårt samhällsskick särskilt betydelsefulla begränsningsbara fri- och rättigheterna ett grundlagsskydd av samma styrka som t. ex. tryckfriheten har i dag – en s. k. materiell rättighetsreglering. En inskränkning av rättigheten i fråga skulle då kräva mellanliggande val. Men att utforma en sådan reglering är, som rättighetsskyddsutredningen har framhållit, en vanskelig och tidskrävande uppgift. Länsstyrelsen har förståelse för att det på den tid som stått till förfogande inte varit möjligt att göra en mer ingående analys av de problem som är förenade med en sådan metod. Länsstyrelsen ser det emellertid som värdefullt att en förstärkning av skyddet kommer till stånd så tidigt som möjligt genom en skärpning av formerna för förfarandet vid begränsning av rättigheterna. Rent allmänt frågar sig länsstyrelsen om det verkligen behövs ett så starkt formellt legalt skydd kring fri- och rättigheterna om de är fast förankrade hos medborgarna i en så stabil demokrati som Sverige. Med detta resonemang skulle det emellertid över huvud taget inte behövas några regler för att motverka snabba och förhastade ändringar ens i grundlag. Men det finns situationer då den demokratiska ordningen hotas av antidemokratiska rörelser inom riket eller då den utsätts för särskilt hårt tryck utifrån. Vår tid saknar inte exempel på situationer då opinionerna undergår kraftiga svängningar och vår jämvikt sätts i gungning, t. ex. vid en terroraktion, ockupation eller en svår ekonomisk krissituation. I sådana stunder kan man ofta anföra så goda skäl för att begränsa en fri- eller rättighet att de mer långsiktiga konsekvenserna skymms. Det är då det behövs en extra garanti för att de demokratiska institutionerna inte sviktar. Ett i grundlagen inskrivet uppskovsförfarande anser länsstyrelsen ge utrymme för debatt och eftertanke och därmed en ökad möjlighet att slå vakt om fri- och rättigheterna. Länsstyrelsens intryck av förslaget närmare utformning är att utredningen har funnit en lösning där den i stort sett har lyckats bemästra de principiella invändningar och undvika de nackdelar som under tidigare strider i författningsarbetet framhållits som förknippade med särskilda procedurregler. Genom att skyddet utformats som endast ett uppskovsförfarande får majoritetens beslutanderätt anses ha lämnats okränkt. Skyddet leder inte till någon förskjutning i de politiska maktförhållandena, sådana dessa på grundval av majoritetsprincipen har utkristalliserat sig genom allmänt val. Genom undantagsbestämmelserna bör uppskovsreglerna inte bli något hinder i den allmänna reformverksamheten, ett argument som ofta framhölls i tidigare debatt. Med hänsyn till vad som har framhållits har länsstyrelsen inte något att erinra mot förslaget om uppskovsförfarande vid fri- och rättighetsbegränsande lagstiftning.

Länsstyrelsen i Uppsala län finner i likhet med rättighetsskyddsutredningen att starka skäl föreligger för att de lagförslag som berör fri- och rättigheter blir

föremål för eftertanke och allmän debatt vilket skulle bli möjligt genom utredningens förslag. Av utredningens exemplifiering av vilka lagar som antingen helt eller delvis skulle bli berörda av det särskilda lagstiftningsförfarandet finner länsstyrelsen att, trots de föreslagna undantagen, ett mycket stort antal lagar skulle beröras av detta förfarande. Följaktligen skulle en sjättedel plus en av riksdagens ledamöter under de sista tolv månaderna av en mandatperiod effektivt kunna hindra majoriteten av riksdagen att fatta beslut i ett stort antal ärenden, vilket skulle strida mot den tidigare uttalade principen att majoritetens beslutanderätt bör bevaras oförkränt. Enligt länsstyrelsens uppfattning bör diskuteras om det inte är praktiskt möjligt att nå åsyftade resultat utan att samtidigt erhålla en sådan negativ verkan. Kanske skulle man genom en förstärkning av det materiella innehållet beträffande de ifrågavarande rättigheterna kunna avvara eller begränsa procedurregler vilka snarare ökar än minskar byråkratin.

Länsstyrelsen i Kronobergs län delar uppfattningen att inskränkningar i fri- och rättigheter i många fall är ofrånkomliga. Det är emellertid rimligt att lagstiftningsförfarandet i sådana fall omfattas av procedurregler som om möjligt förhindrar förhastade beslut under intryck av tillfälliga opinionsbildningar, som inte är grundade på sakliga överväganden. Länsstyrelsen uttalar att det sätt som rättighetsskyddsutredningen föreslår för att avgränsa tillämpningen av det särskilda förfarandet vid en första anblick kan förefalla onödigt komplicerat. Det torde dock vara ofrånkomligt att göra noggranna avvägningar för att tillförsäkra riksdagen ett avgörande inflytande på tillämpningen av det särskilda lagstiftningsförfarandet. Länsstyrelsen anser att utredningens förslag i denna del, som ytterst lägger avgörandet hos riksdagen, tillgodoser detta krav. Länsstyrelsen tillstyrker därför i princip förslaget.

Länsstyrelsen i Hallands län har inga principiella invändningar mot förslaget. Att frågan om begränsning av fri- och rättigheter stundom aktualiseras är ofrånkomligt. Det är dock viktigt att lagstiftningsförfarandet i dessa fall omgärdas av rigorösa bestämmelser för att uppnå genomtänkta beslut. Ett uppskov ger tid till eftertanke och debatt samt kan dessutom fungera som ett skydd mot tillfälliga stämningar inom landet och mot påtryckningar från främmande länder.

SACO/SR anser att de invecklade lösningar som har föreslagits av rättighetsskyddsutredningen kan accepteras. Utredningen menar att man genom detta uppskovsförfarande får bättre möjligheter till övervägande av föreslagna rättighetsbegränsningar och möjligheter till offentlig debatt. Mot detta har *SACO/SR* inget att invända.

Svenska företagares riksförbund finner det föreslagna uppskovsförfarandet väsentligt, eftersom det ger goda möjligheter till allmän debatt om rättighetsbegränsande förslag. Samma uppfattning har *LRF*. Enligt förbundet kan det visserligen hävdas att den lösning som föreslås av rättighetsskyddsutredningen begränsar den parlamentariska principen att majoriteten skall ha

möjlighet att vid varje tillfälle genomdriva sin vilja. Utredningen har emellertid enligt LRF:s mening väl vägt berörda intressen mot varandra, och enligt förbundets bestämda uppfattning utgör förslaget om ett särskilt förfarande vid rättighetsbegränsande lagbeslut inte något brott mot grundtanken bakom den politiska demokratin och dess majoritetsprincip.

Sveriges Radio kan på det hela taget ställa sig positivt: uppskovsförfarandet (som inte kan komma i fråga genom alltför begränsade opinioner) ger möjligheter till noggrant övervägande och tid för en allmän debatt, bl. a. i massmedierna, rättighetsskyddet går inte utöver det område det skall gälla och man inför en prövning i lagstiftningsärenden, där det undersöks i vilken mån rättighetsbegränsningar är möjliga. *Sveriges Radio* anmärker att rättighetsskyddsutredningen inte behandlar sådana inskränkningar i yttrande- och informationsfriheten i rundradion som statsmakterna och radionämnden kan besluta om eller medverka till genom eller med stöd av de avtal regeringen ingår med företaget och dess dotterbolag. Företaget utgår emellertid ifrån att dessa frågor behandlas i yttrandefrihetsutredningens arbete och att *Sveriges Radio* får tillfälle att i det sammanhanget framföra synpunkter. *Sveriges Radio* finner att rättighetsskyddsutredningens grundläggande synpunkt, att ett beslut om rättighetsinskränkningar måste föregås av ett omsorgsfullt övervägande och att det inte är tillräckligt att enbart politiker och experter engagerar sig, är riktigt. Det skall finnas tid för allmänheten att få kännedom om och tillfälle att debattera ett förslag till rättighetsinskränkning. Det är i denna hjärtpunkt i utformningen av fri- och rättigheter som *Sveriges Radios* – etermediernas – roller och uppgifter har en särskild betydelse.

Sveriges författarförbund framhåller att det primärt är av största inrikespolitiska betydelse att grundlagen står fast och att tillfälliga förändringar i majoritetsförhållandena i riksdagen eller i innehavet av regeringsmakt icke kan rubba grundlagarna för fri- och rättigheterna. Det måste emellertid samtidigt understrykas hur viktigt det är att en regering kan hänvisa till grundlagen, när det kommer propåer utifrån om ingripande mot företeelser som för en främmande makt ter sig misshagliga. Behovet av speciella regler för den lagstiftning, som begränsar fri- och rättigheterna, skall enligt förbundet ses ur båda dessa aspekter. Såvitt förbundet kan se har rättighets-skyddsutredningen lyckats konstruera en lagstiftningsmekanism som tar hänsyn till på en gång behovet av spärregler och respekten för den representativa demokratiens sätt att fungera. Någon absolut förseningsmekanism föreslås således inte. Om en stark majoritet i riksdagen är enskilt om lagförslaget, kan detta genomföras omedelbart. Är däremot meningarna delade, ges en minoritet möjlighet att framtvinga vad man skulle kunna kalla betänketid. Frågan om vilken lagstiftning som skall underkastas dessa regler är naturligtvis mycket svår att avgöra. Det är antagligt att andra metoder än de utredningen föreslagit också skulle kunna vara användbara, men såvitt författarförbundet kan se har man åstadkommit så många garantier att övergrepp icke bör kunna komma i fråga. Förbundet förordar, såvitt det gäller

de intressen det har att bevaka, lagstiftning i enlighet med utredningens förslag.

Regeringsrätten, som hör till de instanser som inte tar någon uttrycklig ställning till förslaget, framhåller att förslaget medför betydande gränsdragningsproblem framför allt i fråga om tolkningen av om ett lagförslag innebär begränsning i någon fri- och rättighet. Särskilt invecklat kan det bli i fråga om större lagförslag, t. ex. ny barnavårdslag, vilka innehåller en mängd bestämmelser av olika slag som kan beröra någon fri- och rättighet. Det kan därför bli svårt att hantera systemet rent praktiskt trots att utredningen på ett förtjänstfullt sätt gått igenom den viktigare lagstiftningen och närmare angivit i vilka hänseenden det särskilda lagstiftningsförfarandet enligt förslaget skall tillämpas. *Regeringsrådet Petren* har för sin del tillagt att det föreslagna särskilda förfarandet i det praktiska arbetet i och utom riksdagen måste leda till många svårigheter och medföra mycket krångel och ofta även osäkerhet om rättsläget. Han anser det därför angeläget att statsmakterna noga överväger, huruvida verkligen fördelarna med den tilltänkta ordningen är så påtagliga att de kan antas komma att uppväga de ovedersägliga nackdelar som det särskilda förfarandet medför.

Från rent principiella synpunkter anser *JK* metoden med ett uppskovsförfarande, som ger möjlighet till noggranna överväganden och debatter innan begränsningar vidtages i rättigheter, tilltalande. När *JK* söker klargöra vad metoden i praktiken innebär, inte minst för lagstiftningsarbetet, träder emellertid tydliga nackdelar i förgrunden. En av de nackdelar *JK* syftar på är att det föreslagna förfarandet kommer att omfatta ett mycket vidsträckt lagstiftningsområde. *JK* anser att förslaget om ett särskilt beslutsförfarande vid sin tillämpning kan leda till problem av olika slag. Gränserna för tillämpningsområdet kan bli särskilt vanskliga att dra och över huvud taget kan lagstiftningsarbetet komma att tyngas av tidsödande och svårlösta problem. Inte minst kan systemet medföra belastning för lagrådet till men för dettas egentliga och åtminstone ofta viktigare arbetsuppgifter. Ett frekvent tillämpande av det tänkta förfarandet kan leda till en fördröjning i lagstiftningsarbetet som knappast kan anses stå i rimlig proportion till det intresse som förfarandet avser att tjäna. Vidare kan det inte vara praktiskt att olika delar av en och samma lag skall beslutas genom skilda förfaranden, hur utredningen nu än har tänkt sig systemet utformat. De nu nämnda problemen och svårigheterna kan också få den effekten att yrkande om det särskilda förfarandet framställs alltmer sällan och att syftet att på detta sätt förstärka fri- och rättigheterna därigenom mer eller mindre förfelas. Enligt *JK*'s mening bör det särskilda förfarandet vara en undantagsföreteelse. Liksom begreppet grundlag har ansetts böra förbehållas ett fåtal lagar bör det kvalificerade förfarandet för lagstiftning som begränsar fri- och rättigheterna förbehållas ett fåtal lagar och rättsområden. Tiden har inte medgivit *JK* några närmare överväganden i frågan hur en begränsning bör ske. Frågan är dessutom så politisk att han inte har anledning att gå in på några detaljer. Det

förefaller JK emellertid som om antalet generella undantag borde kunna utökas väsentligt. De invändningar som enligt JK:s mening kan riktas mot förslaget dämpas i praktiken naturligtvis därigenom att det särskilda förfarandets användning görs beroende av yrkande och genom att lagförslaget i fråga med viss kvalificerad majoritet kan antas utan uppskovsförfarande. Men JK kan ändå inte helt bortse från de nämnda invändningarna. Enligt hans mening synes en viss skepsis i och för sig befogad redan mot kravet på yrkande. Av olika skäl synes ingalunda säkert att uppskovsyrkande kommer att framställas i avsedd eller önskvärd omfattning. Partipolitiska motiv kan ha denna effekt men också leda till motsatt effekt, dvs. ett alltför frekvent framställande av yrkanden om uppskov. Om dessutom riksdagens partipolitiska sammansättning är sådan att den nödvändiga kvalificerade majoriteten inte kan uppnås, kan ett flitigt begagnande av uppskovsförfarandet innebära allvarliga nackdelar för angelägen lagstiftning.

Hovrätten för Övre Norrland ifrågasätter om rättighetsskyddet bör förstärkas men har inga avgörande invändningar mot den lösning i sak som rättighetsskyddsutredningen har föreslagit. Hovrätten anser att RF:s regler om lagstiftningsförfarandet redan i dag är krångliga och i flera hänseenden opraktiska och svårtillämpade. Det fanns redan före de nu ifrågasatta ändringarna skäl att se över regelsystemet för att göra detta mera funktionellt. Dessa skäl ökar i tyngd om det särskilda förfarande som nu föreslås också införs. Ett stort antal lagar och ett mycket stort antal enskilda bestämmelser i existerande lagar kommer att falla in under förfarandet. Den praktiska konsekvensen av detta skall självfallet inte överdrivas men nog hade det varit en avgjord fördel, om man hade kunnat begränsa förfarandets tillämplighet antingen till sådana fri- och rättigheter som framstår som mer centrala eller på något annat sätt. Den valda lösningen har visserligen den fördelen att antalet gränsdragningsproblem minskar. Men samtidigt leder den till resultat som för den vanlige medborgaren måste framstå som säregna. Den omfattning som förfarandet har fått gör också att man i större utsträckning än vanligt måste gå till motiven för att begripa grundlagsregelns faktiska innebörd. Avslutningsvis pekar hovrätten på konsekvenserna för arbetet såväl i regeringskansliet som i riksdagen av ett särskilt förfarande av föreslagen typ.

Kammarrätten i Göteborg anför att det i förstone kan te sig invändningsfritt att införa ett särskilt lagstiftningsförfarande vid rättighetsbegränsande lagstiftning och därigenom förstärka skyddet för rättigheterna. Det är dock knappast möjligt att bortse från de praktiska svårigheter som med nödvändighet är förknippade med ett invecklat beslutsförfarande. Men även ur principiell synvinkel ter sig vid närmare eftertanke den valda metoden för skydd mot övertramp från lagstiftarens sida tveksam. Metoden innehåller två alternativ för att ge den eftersträfvade skyddseffekten, kvalificerad majoritet och förlängd betänketid. Det förstnämnda alternativet betyder i realiteten ökat inflytande för en minoritet, medan det andra kan medföra handlingsförlamning. Konstruktionen med dessa skyddsmekanismer torde vara

framsprungen ur en misstro mot den lagstiftande församlingens förmåga att alltid veta sitt eget och landets bästa. Den kan måhända äga ett visst berättigande för exceptionella situationer av yttre eller inre kris men knappast för normala förhållanden. Anledningen till att det görs undantag från det särskilda lagstiftningsförfarandet är framför allt att de är så vanligt förekommande. Enligt kammarrättens uppfattning urholkas härigenom till stor del det skydd man säger sig vilja ge. Det föreslagna lagstiftningsförfarandet innebär att en minoritet av riksdagen får möjlighet att fördröja en reform. Även om minoriteten därmed inte får något absolut veto, rör det sig ändå om ett avsteg från majoritetsprincipen, som utredningen ansluter sig till. Sålunda skall en reform som majoriteten av medborgarna finner angelägen inte kunna genomföras så snabbt som önskvärt. Enligt kammarrättens mening innebär detta en diskutabel avvikelse från den demokratisk-parlamentariska grundidén att folkets i val uttalade vilja skall ha så direkt genomslagskraft på politiken som möjligt. Den föreslagna ordningen kan få betydande räckvidd. Vid en stor lagstiftningsreform torde det ganska ofta förekomma någon eller några rättighetsbegränsande föreskrifter som inte omfattas av de undantag som rättighetsskyddsutredningen föreslår. Oftast saknar de sannolikt avgörande betydelse för reformen men bör ändå finnas med. T. ex. kan det finnas en bestämmelse som tillåter att förhandling inför domstol hålls inom stängda dörrar. Såvitt kammarrätten har kunnat finna skall det särskilda lagstiftningsförfarandet i omröstningshänseende tillämpas endast på de rättighetsbegränsande föreskrifterna. Effekten av ett yrkande att det särskilda förfarandet skall tillämpas på dessa föreskrifter torde ändå bli att hela lagstiftningsprojektet måste vila, om inte tillräcklig majoritet uppnås angående de rättighetsbegränsande föreskrifterna. Detta innebär att en politiskt omstridd reform kan stoppas av en riksdagsminoritet genom yrkande att det särskilda lagstiftningsförfarandet skall tillämpas på de rättighetsbegränsande föreskrifterna, även om det i själva verket inte är dessa föreskrifter som är omstridda. Visserligen kan hävdas att en viss form av särskilt lagstiftningsförfarande finns redan nu, nämligen vid grundlagsändringar. Det finns emellertid principiella skillnader. De särskilda regler som gäller för grundlagsändring ger garantier för att ändringen står i överensstämmelse med en aktuell folkopinion (regeln om mellanliggande val). Det nu föreslagna lagstiftningsförfarandet motiveras emellertid endast med att det skall ge tid för eftertanke, något som inte är riktigt samma sak.

Juridiska fakultetsnämnden i Lund invänder mot det särskilda lagstiftningsförfarandet att det inte erbjuder något fullt säkert skydd mot alltför långtgående rättighetsbegränsningar i kritiska situationer. Fakultetsnämnden ifrågasätter om det inte skulle vara möjligt att nå ett effektivare rättighetsskydd på andra vägar. Om yttrandefrihetsutredningen lyckas med uppgiften att utarbeta ett förslag till allmän yttrandefrihetsgrundlag, kommer problemet att få sin lösning beträffande en mycket väsentlig kategori av de grundläggande fri- och rättigheterna. Det är dock oviss hur lång tid denna

utredning kommer att ta och vilka resultat den kommer att ge. En annan framkomlig väg skulle vara att söka bygga ut och precisera de materiella skyddsregler, som 1976 infördes i 2 kap. 12–14 §§ RF. En naturlig utgångspunkt borde härvid vara att det i själva verket är ganska lätt att identifiera de faror, som det i främsta rummet gäller att motverka. En blick på förhållandena i åtskilliga främmande länder visar att den angelägnaste uppgiften är att förhindra sådana rättighetsbegränsningar som syftar till att undertrycka den politiska oppositionen och kritiken mot de makthavande. Även om det förmodligen inte är någon lätt uppgift att omsätta denna grundtanke i lagtext, borde det inte vara omöjligt att ge de nyssnämnda skyddsreglerna en mera genomtänkt och precis utformning än de har för närvarande. Om en sådan förbättring av de materiella skyddsreglerna förenades med en aktivare lagprövning, skulle man enligt fakultetsnämndens mening vinna en väsentlig förstärkning av skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna. En förstärkning av rättighetsskyddet med en materiell metod skulle dock kräva en ny och tidsödande utredning. Då en förstärkning av grundlagsskyddet för fri- och rättigheterna framstår som ett angeläget önskemål, vill fakultetsnämnden inte motsätta sig att det föreliggande förslaget genomförs.

Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen framhåller att det är angeläget att stärka grundlagsskyddet för flertalet av de fri- och rättigheter som omfattas av 2 kap. RF. Det framlagda förslaget kan ses som ett alternativ till direkt krav på kvalificerad majoritet för beslut om begränsning, en väg som i sig vore naturlig. Med tanke på de särskilda svårigheter – bl. a. dess möjliga inverkan på domstolarnas lagprövningsskyldighet – som ett system med direkta föreskrifter om kvalificerad majoritet kan innebära, har den av utredningen nu förordade tekniken onekligen vissa fördelar. Resultatet har dock blivit en inte särdeles lättillgänglig lagstiftningsprodukt, något som likväl tyvärr torde vara ofrånkomligt. Avdelningen ifrågasätter om den föreslagna ordningen kommer att ge så starkt skydd för de grundläggande fri- och rättigheterna som är påkallat.

Medborgarrättsrörelsen anser sig från sina synpunkter inte ha anledning motsätta sig förslaget men bedömer att denna ordning får ett ganska begränsat värde utom i särskilda fall. Om t. ex. under sista året i en valperiod uppskov begärs, innebär detta att saken skjuts över valet. Riksdagens majoritetsförhållanden kan då ha ändrats, när frågan efter ett år upptages till fortsatt och slutlig behandling. Enligt medborgarrättsrörelsens mening är det långt mer angeläget att införa regler i grundlagen, som föreskriver att lagförslag som möjliggör mer långtgående ingrepp i grundlagsskyddade rättsförhållanden skall fattas med kvalificerad majoritet, t. ex. med två tredjedels majoritet. Har grundlagen fastställt vissa rättigheter som skall skydda de enskilda, bör inte tillfälliga parlamentariska majoriteter, som kanske inte ens motsvaras av någon majoritet bland väljarna, få med någon rösts övervikt besluta långtgående intrång i dessa rättigheter. Medborgar-

rättsrörelsen framhåller särskilt vikten av att sådant skydd åstadkommes på äganderättens område. En knapp majoritet bör t. ex. inte ha möjlighet att anta lagar som berövar en samhällsgrupp, vilken majoriteten inte räknar till sitt väljarunderlag, dess ekonomiska existens. Det bör råda en långtgående parlamentarisk enighet rörande sådana ingrepp i olika individers ställning som är av så genomgripande slag att grunden för deras tillvaro satts på spel. Medborgarrättsrörelsen anser att frågan om kvalificerad majoritet måste utredas vidare. Om den ordning som rättighetsskyddsutredningen nu har föreslagit för rättighetsinskränkande lagars antagande försöksvis prövas, kan vissa erfarenheter vinnas. På grundval av dessa kan man därpå gå vidare och utforma nästa etapp.

Svea hovrätt avstyrker helt förslaget om ett särskilt lagstiftningsförfarande. Hovrätten har inte blivit övertygad av rättighetsskyddsutredningens argumentering för ett särskilt lagstiftningsförfarande för fri- och rättighetsbegränsande lag. Det är hovrättens uppfattning att det skall visa sig möjligt att på många områden uppnå en godtagbar skyddsnivå med den materiella metoden. Inte heller för de områden som därefter skulle kunna kvarstå är hovrätten övertygad om att ett förfarandeskydd är lämpligt. Mot tidigare förslag om ett särskilt förfarande har invänts att det skulle strida mot den parlamentariska demokratins majoritetsprincip att låta olika minoriteter diktera riksdagens beslut. Häremot anför utredningen att minoriteten enligt förslaget endast skall kunna utverka beslut om uppskov, sålunda ett beslut om *förfarandet*. Även om detta i de flesta fall skulle vara ett riktigt betraktelsesätt, skulle enligt hovrättens mening beslutet ändock i åtskilliga fall komma att framstå som *materiellt*. Särskilt kunde så vara fallet om den föreslagna lagen hade sin främsta betydelse för ett omedelbart föreliggande förhållande eller om förslaget under vilandetiden ändrades i någon väsentlig del eller rent av återkallades. Den berörda invändningen måste alltså sägas ha visst fog för sig. Utredningen har sökt att i hög grad begränsa tillämpningsområdet för det särskilda förfarandet. Härjämte gör utredningen det allmänna uttalandet att den normala löpande reformverksamheten under inga omständigheter får förhindras. Hovrätten måste – på samma sätt som skedde i hovrättens yttrande över fri- och rättighetsutredningens betänkande – vända sig mot uttalanden av detta slag. Självfallet är det angeläget att viktiga reformer inte i onödan bromsas upp av procedurfrågor eller liknande. Men det är samtidigt minst lika angeläget att fri- och rättighetsfrågorna hålls ständigt aktuella just i det löpande reformarbetet. Detta gäller inte bara, och kanske inte ens främst, frågor om begränsning av viss särskild fri- eller rättighet utan i väl så hög grad vad som ovan kallats medborgarnas totala fri- och rättighetssituation. Sådana aspekter måste beaktas på ett tidigt stadium, och de måste få avsevärd tyngd när olika intressen skall vägas mot varandra. Uttalanden som det återgivna skulle kunna vara ägnade att minska tilltron till de bakom utredningen stående riksdagspartiernas vilja att på allvar underkasta sig några begränsningar i sin handlingsfrihet. För hovrätten är det

uppenbart att de föreslagna reglerna skulle medföra många praktiska problem, både i lagstiftningsarbetet och senare. Förslaget krånglar ytterligare till ett redan invecklat system. Hovrätten tar också upp frågan om de föreslagna reglerna skulle innebära någon påtaglig förstärkning av skyddet för fri- och rättigheterna. Hovrätten kan inte finna att så skulle vara fallet. Normalt finns det redan nu tillräckligt utrymme för diskussion i alla viktiga frågor, och i de fall där enighet inte kan nås trots allmän debatt och överläggningar inom utskott och i kammaren saknas det anledning att räkna med att en fördröjning med tolv månader särskilt ofta skulle leda till att det slutliga beslutet blev ett annat än vid omedelbart avgörande. Och regler som gör förfarandet omständligt och försenar besluten har inte något värde, om man inte kan påräkna att de samtidigt får betydelse för beslutens innehåll. Vidare finns det enligt hovrättens mening anledning att befara att de föreslagna reglerna skulle visa sig otillräckliga från skyddssynpunkt, om vårt land råkade i ett mera onormalt läge. Man kan inte lita på att reglerna skulle fungera tillfredsställande i sådana trängda och upphetsade lägen, där risken för felaktiga beslut och därmed behovet av skydd är störst. Trots att de föreslagna reglerna om ett särskilt förfarande naturligtvis inte kan fränkännas allt skyddsvärde, anser hovrätten att de framförda invändningarna har sådan tyngd att förslaget inte bör leda till lagstiftning.

JO anför:

Rättighetsskyddsutredningen lämnar en utförlig redovisning av vilka lagar som dess förslag kan tänkas beröra. Redovisningen är närmast ägnad att förskräcka. Trots att redovisningen anges inte vara fullständig är antalet berörda lagar mycket stort. Det visar sig också att i flera fall utrymme kommer att finnas för tvekan om en lag skall anses röra en begränsning av någon av de angivna rättigheterna eller inte. Utredningen har inte alltid kunnat taga bestämd ställning i frågan och på andra punkter är riktigheten av dess ställningstaganden inte höjd över diskussion.

Utredningen är medveten om att dess förslag skulle medföra att ett komplicerande element införs i lagstiftningsverksamheten. Jag fruktar att komplikationerna blir betydande och att nackdelarna av förslaget kommer att väga över fördelarna. Fråga om rättighetsbegränsning föreligger eller ej kan komma upp i snart sagt vilket lagärende som helst och vålla strid och omgång. Man får inte heller förbise att yrkanden om uppskov kan komma att framställas i mer eller mindre illojalt syfte och att 5/6-regeln inte sätter spärr häremot om tillräckligt många röstar emot omedelbart antagande. Jag kan med hänsyn till det anförda inte tillstyrka förslagets genomförande.

Förslaget att ett lagförslag som angår begränsning av fri- och rättigheter skall vila under förutsättning av yrkande av lägst tio riksdagsledamöter har föranlett uttalanden i olika riktningar i några remissyttranden.

Domstolsverket anser att det inte kan uteslutas att den föreslagna ordningen för ett uppskovsförfarande kan innebära en viss fara för det parlamentariska förfarandet. Befogenheten att få ett lagförslag vilandeförklarat har av rättighetsskyddsutredningen tillerkänts en så liten grupp som tio riksdagsle-

damöter. Ett parti som på grund av sina åsikter helt saknar stöd hos övriga riksdagspartier och därigenom står utan egentligt politiskt inflytande kan frestas att använda uppskovsyrkanden i obstruktionssyfte. Det finns i vår omvärld exempel på extremistpartier som försöker nå sina syften genom att sabotera det politiska maskineriet. Det kan väl inte helt uteslutas att sådana partier kommer att dyka upp även i Sverige. Enligt domstolsverkets mening skulle det vara värdefullt om någon garanti kunde skapas mot att uppskovsförfarandet kommer att användas på ett illojalt sätt. En tänkbar lösning är att låta själva yrkandet om vilandeförklaring av lagförslaget bli föremål för omröstning i riksdagen, varvid en majoritet om minst fem sjättedelar av de röstande skall kunna förkasta yrkandet. Riksdagen får på så sätt en möjlighet att reagera mot ett illojalt "filibuster"-förfarande från en grupp ledamöter utan att riksdagen för den skull – vilket utredningen föreslår – måste med kvalificerad majoritet anta själva förslaget.

Juridiska fakultetsnämnden i Stockholm har uppfattningen att ett sätt att reducera riskerna för att riksdagens arbete allvarligt hindras är att skärpa kraven för att ett uppskovsyrkande skall få framställas. Nämnden kan inte finna att fördelarna med en reform av föreslagen art allvarligt skulle äventyras, om det i stället föreskrevs att yrkande om uppskov skall väckas av minst en tiondel av riksdagens ledamöter. En sådan skärpning skulle fungera som en garanti mot att uppskovsinstitutet aktualiseras i rent obstruktionssyfte. Samma åsikt har *juridiska fakultetsnämnden i Lund*.

Sveriges Radio anser att förslaget, att det särskilda förfarandet skall vara tillämpligt endast om yrkande därom görs under riksdagsbehandlingen, verkar rimligt. Det gäller i detta sammanhang också att finna en lämplig avvägning mellan kravet på att en minoritet inte får avgöra den ev. rättighetsbegränsande effekten av ett lagförslag och kravet på att riksdagsmajoriteten inte får suveränt bestämma i denna typ av frågor. I det första fallet skulle man frångå demokratins grundläggande flertalsprincip, i det andra skulle man förlora skyddseffekten av en särskild lagstiftningsprocedur. Utredningens avvägning på denna punkt förefaller *Sveriges Radio* vara en lämplig lösning. En nackdel med förslaget är dock att, om inget yrkande framförs om prövning av huruvida ett lagförslag faller utanför eller innanför det särskilda lagstiftningsförfarandet, lagförslag om inskränkningar kan antas omedelbart enligt vanliga allmänna regler i riksdagen. Det är svårt att bedöma om risken härför är stor eller liten. *Sveriges Radio* kan inte finna att utredningen berört den problematiken. Emellertid är det svårt att finna ett helt säkert system utan att det blir arbetsmässigt tungrott. En lösning vore att den instans som framlägger ett lagförslag alltid motiverar huruvida förslaget enligt dess mening innebär en rättighetsinskränkning eller ej, om inte annat för att ett sådant påpekande skulle kunna vara en påminnelse för riksdagsledamöterna om problematiken men även en viktig upplysning för massmedierna. *Sveriges Radio* anser vidare att procedurreglerna för lagstiftningsförfarandet kan diskuteras, t. ex. om just tio ledamöter är det rätta antalet för

att ett yrkande om särskilt förfarande skall bifallas.

Enligt *Landstingsförbundets* uppfattning förefaller rättighetsskyddsutredningens förslag på denna punkt ha blivit onödigt omständligt. Det synes sålunda inte egentligen finnas anledning att ställa upp krav på att en minoritet på just tio riksdagsledamöter skall yrka vilandeförklaring av lagförslag på detta område för att en sådan också skall äga rum. Om fem sjättedelar av de röstande ändå kan driva igenom att lagförslaget antas omedelbart är ju inte ens en minoritet på 58 ledamöter tillräcklig (om alla 349 ledamöter deltar i omröstningen) garanti för att minoritetskravet också skall bli riksdagens beslut. Landstingsförbundet finner det därför vara en praktiskt enklare lösning om lagförslag inom ifrågavarande rättsområde alltid – sålunda även utan att särskilt yrkande därom blivit framställt över huvud taget – förklaras vilande i tolv månader, om inte riksdagen med fem sjättedels majoritet beslutar att det skall antas genast.

Frågan om hur länge ett lagförslag skall vilas upp av ett par remissinstanser, som förordar en uppmjukning av förslaget i denna del.

Domstolsverket konstaterar att ett lagförslag kan innehålla både sådana stadganden som kräver ändring i grundlag och sådana som blir underkastade det föreslagna särskilda lagstiftningsförfarandet vid begränsning av fri- och rättigheterna. Som exempel nämns ett lagförslag med förbud mot visst slags pornografi. Ett sådant förslag kan innehålla stadganden som inskränker tryckfriheten och kräver ändring i TF och stadganden som berör yttrandefriheten till exempel förbud mot försäljning av film och videogram med visst innehåll. – Tidsfaktorn är enligt rättighetsskyddsutredningens förslag bestämd på olika sätt vid grundlagsändring och vid begränsning av fri- och rättigheterna. Det gäller utgångspunkten för beräkning av tiden, tidsrymden och möjligheten till undantag i vissa fall. Dessa olikheter kan vid en lagstiftning av angivet innehåll medföra att ändringen i grundlagen kan genomföras snabbare än begränsningarna i yttrandefriheten. Ett sådant förhållande vore ologiskt. Det behövs ju inte längre betänketid för att begränsa yttrandefriheten än tryckfriheten. Domstolsverket föreslår därför att de föreslagna bestämmelserna om tidsfrister samordnas. Den minst ingripande förändringen av förslaget synes vara att man ger konstitutionsutskottet befogenhet att besluta att ett lagförslag, som angår begränsning av fri- och rättigheter och som har förklarats vilande, skall tas upp till behandling tidigare än efter tolv månader. Denna befogenhet skulle gälla i de fall då ett val ägt rum mellan det att lagförslaget första gången anmäldes i riksdagen och frågan väcks om att ta upp det vilande ärendet. Invändningar mot lagförslaget har i sådant fall kunnat föras fram i valet och det finns därigenom särskilda garantier för att frågan kunnat uppmärksammas och bli föremål för debatt. En ytterligare garanti mot missbruk kan skapas genom att föreskriva att beslutet av konstitutionsutskottet måste fattas med kvalificerad majoritet, fem sjättedelar av ledamöterna.

Länsstyrelsen i Kronobergs län anser att det är tveksamt om uppskovets längd bör bestämmas till så lång tid som tolv månader. Om ett lagförslag inte genast antas eller förkastas med föreslagna röstmajoriteter skall yrkandet om uppskov prövas av konstitutionsutskottet. Utskottet får inte avslå yrkandet utan att höra lagrådet. Ett sådant förfarande kan dra ut på tiden och motivera en uppskovstid om tolv månader. Om utskottet emellertid bifaller yrkandet kan den föreslagna uppskovstiden framstå som onödigt lång. Riksdagens beslut bör i sådana fall kunna fattas efter ett kortare uppskov utan att äventyra syftet med det särskilda lagstiftningsförfarandet. Länsstyrelsen vill ifrågasätta om inte i sådana fall en kortare uppskovstid bör kunna föreskrivas. Lagförslaget kan ju avse en fri- eller rättighetsbegränsning som, utan att förslaget omedelbart antas med fem sjättedels majoritet, av riksdagsmajoriteten anses som motiverad och angelägen att genomföra. En liknande inställning har *länsstyrelsen i Hallands län* som ifrågasätter om inte tolv månadersfristen är onödigt lång med tanke på syftet med det särskilda lagstiftningsförfarandet.

I några remissyttranden uppmärksammas förslaget att det skall vara möjligt att föreslå sådana jämkningar i ett vilande lagförslag som ligger inom ärendets ram.

Högsta domstolen framhåller att den gränsdragning som ligger i uttrycket "inom ärendets ram" i förevarande sammanhang är särskilt betydelsefull. Går ändringsförslaget utöver ärendets ram, föreligger nämligen ett nytt förslag, som på yrkande av erforderligt antal riksdagsledamöter kan bli underkastat förnyat uppskov. I rättighetsskyddsutredningens betänkande anges inte i vilken ordning beslut skall fattas när det har gjorts gällande att föreslagna rättighetsbegränsande ändringar i ett vilande lagförslag går utanför ärendets ram. En uttrycklig regel i RO av innebörd att sådan fråga skall hänskjutas till konstitutionsutskottet för avgörande skulle enligt högsta domstolens mening sannolikt avsevärt minska risken att spörsmålet sedermera kom under bedömande lagprövningsvis.

Kritiska till förslaget i denna del är *Svea hovrätt* och *JO*. *Hovrätten* anser att det ligger en påtaglig minskning av förslagets skyddsvärde däri att ett vilande förslag skall kunna ändras även i entydigt skärpande riktning. Det skulle alltså, tillspetsat uttryckt, vara möjligt för förslagsställaren att spara de mest ingripande rättighetsbegränsningarna till sista omgången, när något uppskov inte längre kan utverkas. En sådan ordning framstår för hovrätten som under alla omständigheter oacceptabel; de gränsdragningsproblem utredningen antyder kan inte vara olösliga. *JO* anmärker att det i efterhand kan göras gällande att riksdagen i andra omgången gick utom ärendets ram och att därmed stadgad ordning har åsidosatts vid en lags tillkomst. Samma problem kan uppkomma även när ärende inte har vilat men det synes antagligt att problemet får större räckvidd efter uppskov. Meningen är ju att tid skall vinnas för eftertanke och debatt och mänskligt att döma borde detta leda till att flera jämkningar och ändringar blir företagna än eljest.

Förslaget att konstitutionsutskottet skall pröva huruvida ett lagförslag angår begränsning av fri- och rättigheter och att lagrådet skall yttra sig i saken för att utskottet skall få besvara frågan nekande behandlas i åtskilliga yttranden. *Högsta domstolen* och *regeringsrätten* godtar förslaget, medan övriga instanser som har yttrat sig i denna del har invändningar som går i olika riktningar.

Högsta domstolen anser att den föreslagna ordningen medför den fördelen att frågan, huruvida ett lagförslag angår rättighetsbegränsning eller inte, blir prövad redan i samband med lagens tillkomst. Det ter sig under sådana förhållanden mindre sannolikt att gränsdragningsfrågorna kommer att ge upphov till besvärande lagprövningssituationer. *Högsta domstolen* tar också upp frågan om lagrådet vid granskning av varje lagförslag, som har remitterats för yttrande, skall undersöka huruvida förslaget har sådan innebörd att reglerna om det särskilda lagstiftningsförfarandet blir tillämpliga. *Högsta domstolen* antar att det visserligen kan vara till fördel för riksdagsledamöterna att ha tillgång till lagrådets yttrande i denna fråga när det gäller för dem att avgöra huruvida yrkande om vilandeförklaring skall framställas. Såvitt framgår av vad som anförs i betänkandet torde det emellertid inte vara avsett att lagrådet i detta hänseende skulle ha en sådan generell granskningsplikt. Troligt är att de fall där uppskovsförfarandet påyrkas kommer att bli förhållandevis sällsynta. Om detta antagande är riktigt, skulle ett krav på lagrådsgranskning i angiven omfattning innebära en ytterligare belastning för lagrådet utan motsvarande nytta. Anledning för lagrådet att i anslutning till remiss från regeringen pröva frågan kan föreligga när spörsmålet särskilt behandlas i remissen, och i övrigt torde lagrådet i detta skede komma att yttra sig i frågan, om det vid sin granskning av hur förslaget förhåller sig till grundlagarna finner särskilda skäl föreligga att rikta uppmärksamhet på spörsmålet.

Regeringsrätten biträder förslaget om lagrådets medverkan i det föreslagna förfarandet för rättighetsbegränsande lagstiftning.

Kammarrätten i Göteborg befarar att den faktiska beslutanderätten, huruvida en rättighetskränkande bestämmelse skall få ingå i vår rättsordning eller inte, kommer att ligga hos lagrådet och de rättstillämpande organen. Kammarrätten har i sitt remissyttrande över fri- och rättighetsutredningens betänkande uttalat sig mot en sådan ordning. Kammarrätten vidhåller denna uppfattning och anför att i linje med principen om riksdagsmajoritetens beslutanderätt ligger tanken att ingen verklig politisk makt bör tillkomma domstolar och andra rättstillämpande organ. Rättighetsskyddsutredningen ansluter sig också till den tanken. Fråga är emellertid om inte utredningens förslag avviker från den angivna utgångspunkten.

Domstolsverket anser sig ha anledning att peka på att skyddet för fri- och rättigheterna inte blir så starkt som det förefaller vid en första anblick, eftersom konstitutionsutskottet tillerkänns befogenhet att med enkel majoritet avgöra huruvida ett lagförslag angår rättighetsbegränsning. Det före-

ligger en viss risk för att i extrema situationer, då ju kanske skyddet bäst behövs, konstitutionsutskottet kan komma att mot bättre vetande tolka ett lagförslag som att det inte ingriper i rättigheterna och därför inte kan bli föremål för det kvalificerade lagstiftningsförfarandet. Det är en näraliggande tanke att överflytta beslutanderätten i dessa frågor till lagrådet eller annat organ utanför riksdagen. En sådan lösning skulle emellertid innebära att man tillerkände ett opolitiskt organ en politisk maktbefogenhet. Det skulle strida mot grundläggande demokratiska värderingar i vårt land och en sådan lösning är enligt domstolsverkets mening helt oacceptabel. Verket framför därför inte något yrkande om ändring i det framlagda förslaget i denna del utan vill bara erinra om att det enda egentliga skyddet för fri- och rättigheterna i framtiden liksom hittills ligger i att riksdagens majoritet respekterar dem.

Två remissinstanser tar upp frågan, om konstitutionsutskottet skall fatta sitt beslut med enkel eller kvalificerad majoritet. *Sveriges advokatsamfund* har svårt att inse varför en bestämmanderätt som man inte vill anförtro åt riksdagens majoritet i stället skall få utövas av konstitutionsutskottets majoritet. Det är riksdagen, dvs. i realiteten riksdagsmajoriteten, som väljer medlemmarna i utskotten, däribland konstitutionsutskottet. Majoriteten av konstitutionsutskottets ledamöter måste därför antas vid varje särskild tidpunkt tillhöra det parti eller den koalition av partier som vid samma tidpunkt innehar majoritet i riksdagen. Rättighetsskyddsutredningen redovisar inte något skäl varför den av riksdagsmajoriteten valda majoriteten av konstitutionsutskottets ledamöter skulle vara mera kompetent och kvalificerad än riksdagsmajoriteten själv att fatta beslut i en sådan fråga. Samfundet delar i och för sig utredningens ståndpunkt att avgörandet, huruvida ett visst lagförslag är rättighetsbegränsande eller inte, skall avgöras i konstitutionsutskottet. Likaså är samfundet av samma åsikt som utredningen när det gäller lagrådets roll i detta sammanhang. Lagrådet skall vara en i förhållande till riksdagen enbart rådgivande instans. Det kan inte komma i fråga att tilldela lagrådet befogenhet att med bindande verkan för riksdagen föreskriva att den extraordinära ordningen skall gälla vid behandlingen av en viss lagfråga. Skall emellertid den bestämmelse som lägger avgörandet i konstitutionsutskottets händer i de lagstiftningsärenden som det nu är fråga om ha någon mening, bör den innehålla att ett avgörande varigenom utskottet förklarar ett lagförslag inte vara rättighetsbegränsande skall inom utskottet fattas med viss kvalificerad majoritet. Samfundet erinrar om att kravet på kvalificerad majoritet i konstitutionsutskottet har godtagits av utredningen såvitt gäller undantag från den föreslagna tidsfristen i grundlagstiftningsärende. *Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen* anser att en svag länk i lagstiftningsproceduren är att konstitutionsutskottets bindande beslut i samtliga fall kan fattas med enkel majoritet och att en ändring härutinnan bör övervägas.

Juridiska fakultetsnämnden i Stockholm befarar att uppgiften att avgöra,

huruvida lagförslag angår sådan begränsning av fri- och rättighet som möjliggör uppskov, kommer att bli synnerligen betungande för konstitutionsutskottet. Det finns anledning att ifrågasätta, om utskottet har resurser att på ett rimligt sätt bemästra dessa problem. Konsekvensen kan också bli att problemet i vid utsträckning skjutes över till lagrådet, med allvarliga följder för rådets möjligheter att utföra sin huvuduppgift. Då konstitutionsutskottet inte får avge nekande svar utan att lagrådet yttrat sig i frågan, kan resultatet bli att lagrådets medverkan blir vanligen förekommande.

JO erinrar om att enligt motivuttalanden (s. 100, 101 och 218 i betänkandet) någon remiss till konstitutionsutskottet eller lagrådet inte behöver ske, om utskottet eller lagrådet tidigare har yttrat sig i frågan om en rättighetsbegränsning föreligger. Uttalandet väcker vissa farhågor hos *JO*. Det är tänkbart att den praxis utvecklar sig att lagrådet vid behandling av lagförslag alltid kommer att uttala sig i frågan om rättighetsbegränsning föreligger eller inte. Innan något yrkande att ett lagförslag skall vila har framställts, är det mer än tänkbart att frågan inte har uppmärksammats i den offentliga debatten. Lagrådet får då fatta sin ståndpunkt på ett material som kanske är otillräckligt. Om lagrådet och, kanske också konstitutionsutskottet på förhand har sagt att en rättighetsbegränsning inte är i fråga, blir situationen ganska egendomlig för de riksdagsmän som till äventyrs har en annan åsikt. Ett yrkande om uppskov kan i det uppkomna läget inte vinna bifall. Det är enligt *JO*:s uppfattning likväl för den skull inte helt meningslöst att framställa ett sådant yrkande, ty endast om ett yrkande har framställts och ogillats kan lagprövningsrätten utlösas.

Några remissinstanser tar upp frågan angående lagprövning i samband med det särskilda lagstiftningsförfarandet.

Högsta domstolen konstaterar att det torde innebära att ett sådant uppenbart fel har begåtts vid en lags tillkomst att lagen inte skall tillämpas, om konstitutionsutskottet – utan att lagrådet har blivit hört i frågan – har förklarat att ett lagförslag inte angår begränsning av någon fri- eller rättighet, och riksdagen därefter med enkel majoritet har antagit förslaget. Har däremot konstitutionsutskottet efter lagrådets hörande lämnat förklaring av det innehåll som nyss har sagts, har någon avvikelse från den stadgade ordningen inte skett, även om utskottet inte har följt lagrådet. Konstitutionsutskottet är ju inte bundet av vad lagrådet yttrat. Enligt uttalande i betänkandet kan emellertid i det läget frågan om lagens grundlagsenlighet efteråt eventuellt komma att bli aktuell lagprövningsvis. En sådan prövning torde dock kunna leda till underkännande av lagbestämmelsen endast under förutsättning att konstitutionsutskottets förklaring har berott på uppenbart misstag eller har varit grundat på en uppenbar feltolkning av gällande lag eller av det framlagda förslaget.

Regeringsrätten framhåller att det med hänsyn till de svåra gränsdragningar som kan bli aktuella förefaller välbetänkt att frågan om det särskilda lagstiftningsförfarandet i det enskilda fallet har blivit rätt tillämpat inte kan bli

föremål för lagprövning, eftersom förfarandet blir tillämpligt bara i den mån yrkande därom framställs under riksdagsbehandlingen. Däremot kan frågan om en lags grundlagsenlighet bli aktuell lagprövningsvis, om konstitutionsutskottet har avslagit yrkande om tillämpning av det särskilda förfarandet mot lagrådets inrådan.

Enligt *Svea hovrätt* måste man räkna med att det i riksdagen då och då skulle komma att framställas yrkanden om tillämpning av det särskilda förfarandet, som inte vinner konstitutionsutskottets stöd. Vidare måste man räkna med att därefter parter vid domstolar eller andra myndigheter kan göra gällande att det särskilda förfarandet ändock har bort tillämpas och att lagen har tillkommit i grundlagsstridig ordning. Hovrätten framhåller att de tillämpande myndigheterna inte kan underlåta att pröva sådana påståenden ens i de fall när lagrådet har varit av samma uppfattning som konstitutionsutskottet. En annan sak är att det torde bli sällsynt att någon myndighet kommer till annan slutsats är lagrådet har gjort, i vart fall om lagrådet har varit enigt i sin bedömning. Nu skisserade situationer skulle kunna bli så vanliga att det är påkallat att i författningssamlingar ange om lagarna tillkommit efter särskilt förfarande eller om, i annat fall, yrkande härom framställts men avslagits. Hovrätten anser att det för domstolarna inte är något önskvärt att antalet lagprövningssituationer ökar. I själva verket var den synpunkten ett av huvudskälen till att hovrätten redan i sitt yttrande över fri- och rättighetsutredningens betänkande avvisade tanken på ett särskilt förfarande. Hovrätten anser att lagprövningsmöjligheten är ett både nödvändigt och nyttigt institut men att det samtidigt är ett institut som mår bäst av att användas sparsamt. Hovrätten hänvisar i denna del till vad departementschefen uttalade i prop. 1975/76:209 om domstolarnas möjlighet att utnyttja ett oförbrukat förtroendekapital när ett ingripande undantagsvis måste anses befogat. Enligt hovrätten skulle det kunna hävdas att man – för att undvika nyss angivna lagprövningssituationer – bör ändra systemet så att det särskilda förfarandet är tillämpligt bara när konstitutionsutskottet har funnit så vara fallet. En sådan ordning är emellertid enligt hovrättens mening olycklig. Lagprövningsmöjligheten har ansetts ha en viktig preventiv effekt och judiciell överprövning kan vara den enda framkomliga vägen att rätta till ett oriktigt beslut.

JO anser att införandet av en särskild ordning för behandling av lagförslag som angår begränsning av medborgerliga rättigheter drar med sig problem i vad angår lagprövningsrätten. Om den särskilda ordningen inte har iakttagits därför att man har ansett lagförslaget inte röra begränsning av någon rättighet, skulle det kunna inträffa att domstol eller annan myndighet intog motsatt ståndpunkt och vägrade tillämpa lagen. Utredningen har sökt förebygga detta vid utformningen av sitt förslag. Under förutsättning att konstitutionsutskottet inte frångår lagrådets uppfattning får förslaget nog anses som en god lösning av detta speciella problem. Helt vatten-tät är lösningen dock inte. Varken lagrådets eller konstitutionsutskottets uppfatt-

ning är bindande för domstolar och andra myndigheter. Det är mycket väl tänkbart att diskussionen vid lagförslagets antagande har varit begränsad och att viktiga skäl, som talar för att en rättighetsbegränsning verkligen var i fråga, kommer fram först senare. I sådant fall kan det tidigare ställningstagandet inte få vara sakrosankt. En ytterligare synpunkt, som talar i samma riktning, är enligt JO:s mening följande. De organ som har att tillämpa Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna – kommissionen och domstolen – har inte låst fast sig vid en statisk tolkning av konventionen. En utveckling har kunnat spåras i den riktningen att organen lägger in mer och mer i konventionens bestämmelser. Det är fullt tänkbart att en motsvarande utveckling kommer att äga rum i Sverige: att domstolar och andra myndigheter kommer att läsa in mer och mer i regeringsformens regler om de grundläggande fri- och rättigheterna. Om detta blir fallet, kan man inte räkna med att uttalanden av lagråd och konstitutionsutskott kommer att respekteras när år har gått och den allmänna uppfattningen har ändrat sig.

Rättighetsskyddsutredningens uttalanden om vilka bestämmelser som omfattas av det särskilda lagstiftningsförfarandet tas upp i flera remissyttranden.

Högsta domstolen anser att åtskilliga gränsdragningsproblem kan komma att yppas. Svårigheterna med gränsdragningen framträder klart i den redovisning som utredningen lämnar av ett stort antal gällande lagar som har bestämmelser av rättighetsbegränsande karaktär. I denna redovisning söker utredningen klarlägga vilka regler i de särskilda lagarna som bör anses vara rättighetsbegränsande och vilka regler som inte bör anses ha sådan innebörd. Högsta domstolen har inte funnit anledning att i detta sammanhang granska redovisningen i dess enskildheter och ta ställning till utredningens bedömning i fråga om var och en av de särskilda lagbestämmelserna. De allmänna grundsatser som utredningen har tillämpat när det gällt att hänföra de olika bestämmelserna till den ena eller den andra kategorin synes emellertid böra i huvudsak godtas. Enligt uttalande av utredningen skall i princip bara de materiellt rättighetsbegränsande föreskrifterna i en hithörande lag bli omfattade av det särskilda förfarandet, under det att lagens regler om beslutande organ och om förfarandet hos organet i fråga skall falla utanför tillämpningsområdet för det särskilda lagstiftningsförfarandet. Enligt högsta domstolens mening utgör emellertid ofta reglerna rörande det organ som bemyndigas att vidtaga viss åtgärd av rättighetsbegränsande natur och angående det förfarande som därvid skall tillämpas skyddet mot att bemyndigandet kommer att missbrukas. Skäl måste därför anses föreligga att i högre grad än utredningen har gjort hänföra regler av angiven art till den kategori bestämmelser som är underkastade det särskilda lagstiftningsförfarandet.

Kammarrätten i Göteborg betecknar utredningens systematiska genomgång av ett stort antal lagar vilka kan tänkas innehålla rättighetsbegränsande föreskrifter som berömvärd. Kammarrätten delar i stort sett utredningens uppfattning i denna del. Genomgången visar att det är ett mycket stort antal

lagar som berörs av det särskilda lagstiftningsförfarandet och att en mängd besvärliga gränsdragningsproblem kan komma att uppstå.

ÖB finner inte att några vägande skäl talar mot att de lagregler som utredningen anser omfattas av det särskilda lagstiftningsförfarandet faller under detta. Det torde inte heller innebära några påtagliga nackdelar att det särskilda förfarandet används vid beslut som i fredstid fattas rörande beredskapslagstiftningen.

Landstingsförbundet konstaterar att det inom den landstingskommunala sektorn är lagstiftningen avseende den psykiatriska sjukvården, tvånget inom socialvården och omsorgerna om psykiskt utvecklingsstörda som är de områden där förestående reformer eventuellt kan komma att påverkas av rättighetsskyddsutredningens förslag.

En mera kritisk hållning intar några remissinstanser.

JK hänvisar till den ingående redogörelse som utredningen har lämnat och anser att det där förekommer åtskilliga exempel, inför vilka man måste ställa frågan om den omständliga lagstiftningsprocedur som föreslås verkligen är av behovet påkallad. Gränsdragningen kring tillämpningsområdet framstår stundom även som ganska godtycklig. – Av utredningens närmare utläggningar om förslagets innebörd och räckvidd framgår vidare att vanskliga tolknings- eller tillämpningsproblem kan uppstå, t. ex. såvitt gäller vad utredningen kallar "bihangs"-, "konsekvens"- eller "hänvisningsbestämmelser". Utredningen ger inte heller entydiga besked om vilka bestämmelser i en rättighetsbegränsande lag som avses skola omfattas av det särskilda beslutsförfarandet. Utgångspunkten anges dock skola vara att det särskilda förfarandet skall skydda fri- och rättigheter men inte sträcka sin verkan därutöver. Förfarandets räckvidd för en rättighetsbegränsande lag bör med andra ord inte vara större än nödvändigt. Från denna utgångspunkt avser utredningen att olika delar av en och samma lag skall kunna beslutas genom skilda förfaranden. Till resonemangen knyts vidare ett "praktiskt förbehåll". Utredningen crinrar att det naturligtvis kan inträffa att en lagändring berör både stadgande som omfattas av det särskilda förfarandet och annat stadgande, varvid ändringarna hänger samman med varandra. Om då yrkande framställs om det särskilda förfarandet, får det i praktiken den effekten att också de andra stadgandena kommer att omfattas av det särskilda förfarandet. Det blir ju ingen mening med att besluta om dem för sig, eftersom beslutet måste förse med det villkoret att också de övriga bestämmelserna sedermera antages.

Svea hovrätt anser att gränsdragningen mellan lagförslag på vilka det särskilda förfarandet är resp. inte är tillämpligt ofta kan komma att vålla bekymmer. Utredningen uttalar att gränserna mellan olika regelkategorier inte alltid är helt klara men att utredningen söker minska olägenheterna härav genom en tämligen ingående redovisning i specialmotiveringen. Hovrätten anmärker härtilf att lagstiftning genom motiv alltid bör undvikas i det längsta, och detta naturligtvis särskilt när, som i förevarande fall,

knappast något stöd alls för motivuttalandena kan hämtas i själva lagtexten. Denna lämnar fältet öppet för betydligt mer vittgående tolkningar än den utredningen gör gällande. Och möjligheterna för utredningen att vinna gehör för sina ståndpunkter minskas naturligtvis ytterligare av att förslaget i dessa delar är så magert motiverat. Så framstår det t. ex. som uppseendeväckande knapphändigt när utredningen (s. 87), efter att ha konstaterat att vissa lagars regler om organisation och förfarande "inte saknar betydelse för rättighetsbegränsningens intensitet", helt kort uttalar att dessa regler "av flera skäl" likväl i princip inte bör anses omfattade av det särskilda förfarandet. För hovrätten är det vidare tydligt att t. ex. den på flera ställen dragna gränsen mellan materiella regler och förfaranderegler och även frågan i vilken utsträckning hänvisningsbestämmelser "drar med sig" andra föreskrifter i samma lag ofta måste kunna vålla diskussion. Och det är inte givet att utredningens ståndpunkter av alla skulle tas för goda ens i de fall där de objektivt framstår som välgrundade. De föreslagna reglerna skulle därför kunna leda till olyckliga procedurstrider i riksdagen och en icke önskvärd ökning av de tillämpande myndigheternas lagprövningsverksamhet.

Domstolsverket hyser farhågor för att det kan uppstå vissa svårigheter att avgöra om ett lagförslag är sådant att det angår begränsning av någon av fri- och rättigheterna. Verket har svårt att följa utredningens resonemang om rättigheter som bryter sig mot varandra (s. 78 f).

Juridiska fakultetsnämnden i Uppsala anser att förslaget att endast de materiellt rättighetsbegränsande bestämmelserna men ej organisations- och förfaranderegler skall omfattas av det särskilda lagstiftningsförfarandet framstår som diskutabelt, eftersom just organisations- och förfarandebestämmelser ofta innehåller moment som är betydelsefulla ur rättssäkerhetssynpunkt. Utredningens resonemang härvidlag leder enligt fakultetsnämndens mening till vanskliga gränsdragningsproblem. Att t. ex., väsentliga förfaranderegler i lagen (1954:579) om nykterhetsvård och vissa motsvarande regler i lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård inte skall omfattas av det särskilda förfarandet (s. 198 f i betänkandet) inger betänkligheter. Fakultetsnämnden uttalar att utredningen gör sig skyldig till ett misstag då RF:s förbud mot könsdiskriminering (2 kap. 16 §) inrangeras bland de undantagslösa rättighetsregler, som saknar aktualitet i detta sammanhang. Förbudet är inte absolut och de avvikelser som kan komma att beslutas med stöd av 2 kap. 16 § RF måste omfattas av det särskilda förfarandet.

Också *yttrandefrihetsutredningen* tar upp frågan om inte det särskilda lagstiftningsförfarandet bör omfatta också andra lagar än den rättighets-skyddsutredningen har föreslagit. TF ger i dag det tryckta ordet ett detaljerat skydd – ett skydd som i viss utsträckning bildar ett värn också för andra medier och uttrycksformer. Men TF överlämnar vissa sidor av yttrandefriheten åt reglering genom vanlig lag. Yttrandefrihetsutredningen konstaterar att rättighetsskyddsutredningens förslag i betydande omfattning medför att sådan lag kan bli föremål för det särskilda förfarandet (detta torde gälla

flertalet av de lagar till vilka hänvisas i 1, 6 och 7 kap. TF och möjligen 5 kap. TF). Andra av de i TF åsyftade lagarna gäller förfarandet under förundersökning eller rättegång, och dessa anses i betänkandet inte "angå" begränsning av yttrandefriheten. Yttrandefrihetsutredningen anmärker att en principiellt och praktiskt viktig typ av lag – lag enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 TF vilken anger de tystnadsplikter vilka bryter meddelarskyddet – inte synes vara behandlad i betänkandet. Yttrandefrihetsutredningen hävdar att sådan lag angår begränsning av yttrandefriheten i RF:s mening och så till vida skulle omfattas av reglerna om det särskilda förfarandet. Den föreslagna undantagsregeln beträffande tystnadsplikter torde emellertid leda till att lagen till övervägande del faller utanför. Med tanke på lagens betydelse från yttrandefrihetssynpunkt krävs ett klagörande. Yttrandefrihetsutredningen kommer under alla förhållanden att – såsom också förutsätts i direktiven – pröva frågan under sitt fortsatta arbete.

Frågan, om inte bara lagförslag som går i skärpande riktning skall omfattas av det särskilda förfarandet, diskuteras av tre remissinstanser som anser att rättighetsskyddsutredningens förslag här går för långt.

JK ställer frågan varför ett lagförslag som innebär rättighetsutvidgning eller är "neutralt" skall omfattas av det särskilda förfarandet. Visserligen kan en utvidgning av en rättighet motsvaras av en (ytterligare) inskränkning i en annan och i ett sådant fall bör naturligen det särskilda förfarandet vara tillämpligt också på den utvidgande delen. Men är det alldeles klart att en rättighetsinskränkning inte föreligger, finns enligt JK:s mening inte något skäl att tillämpa förfarandet i fråga. Utredningens motiv för sin ståndpunkt synes vara att det ibland kan vara svårt att avgöra vilken innebörd förslaget har. Detta är troligen riktigt men ett sådant avgörande synes ändå inte svårare än många andra avgöranden med anknytning till det föreslagna särskilda förfarandet. – I detta sammanhang berör JK en närliggande fråga. Enligt utredningen skall den formella lagkraftens princip inte gälla beträffande det särskilda lagstiftningsförfarandet. Närmare utvecklas detta uttalande så att det förhållandet att en viss lagbestämmelse beslutas med användning av det särskilda förfarandet för rättighetsbegränsande lag inte automatiskt bör medföra att framtida ändringar beträffande denna lagbestämmelse måste beslutas med anlitande av det särskilda förfarandet – ens om sådant förfarande påyrkas. JK delar denna uppfattning. Eftersom 8 kap. 17 § RF, där den formella lagkraften behandlas, enligt JK:s mening inte utsäger något om proceduren vid beslutsfattandet utom såvitt gäller ändring eller upphävande av grundlag eller RO anser JK att någon ändring i lagrummet inte behövs.

Juridiska fakultetsnämnden i Uppsala anför att förslaget om att varje lagstiftning angående begränsning av fri- och rättighet – även sådan lagstiftning som inte innebär någon skärpning – skall vara underkastad det särskilda förfarandet inte synes tillräckligt väl underbyggt. De avgränsnings-

svårigheter som utredningen hänvisar till (s. 70) synes ej vara större än att konstitutionsutskottet i enskilda fall skall komma till rätta med dessa. Fakultetsnämnden föreslår därför att det särskilda förfarandet skall användas endast vid skärpande lagstiftning. *Juridiska fakultetsnämnden i Stockholm* uttalar att utredningen har utvidgat uppskovsregelns tillämpningsområde utöver vad som sakligt kan anses motiverat.

Riksskatteverket tar upp frågan om ekonomiska ingreppsformer. I betänkandet anføres att skatt – till skillnad från bidrag – kan vara rättighetsbegränsande ingrepp dock endast under mycket speciella förhållanden. Framställningen i detta kortfattade avsnitt anser verket vara mycket allmänt hållen och inte redovisa den debatt som har förts i dessa frågor. Verket nämner att bl. a. skatteutskottet (SkU 1973:62) har tagit upp frågan om tryckfrihetsrättsliga aspekter på regeln om undantag från skatteplikt till mervärdeskatt avseende vissa tidskrifter. Verket har vidare i sitt yttrande över betänkandet (Ds B 1977:2) Avdrag för gåvor tagit upp en principiell fråga av visst intresse i sammanhanget. Förslaget innehöll en regel om avdrag vid givarens beskattning för gåvor till religiösa föreningar etc. som innebar att den skattskyldige för att få avdraget blev skyldig att till sin deklaration foga kvitto från samfundet eller föreningen på beloppet. Verket ifrågasatte mot bakgrund av bestämmelsen i 2 kap. 2 § RF om det var lämpligt att lagstifta så att de skattskyldiga som var beredda att ange sina sympatier för viss organisation på detta sätt borde erhålla fördelar framför andra. Problem av motsvarande typ kan tänkas komma upp även i fråga om de begränsningsbara fri- och rättigheterna (jfr även JO:s ämbetsberättelse 1977/78 s. 386). Vidare tar riksskatteverket upp frågan om olikbehandlingen mellan bidrag och skatter i det aktuella avscendet. Den skillnad som görs häremellan i betänkandet och i andra sammanhang därför att bidrag är gynnande och skatter betungande är enligt verkets mening konstlad. En påtaglig tendens i lagstiftningen är nu att parallellställa bidragsregler med regler om avdrag vid beskattningen (jfr investeringsbidrag/investeringsavdrag och exportkreditbidrag/exportkreditavdrag). Rörelseresultatet avgör om stöd kan utgå i form av bidrag eller avdrag. Vidare utgör många skatteregler – låt vara indirekt – rena stödformer för olika verksamheter. Verket efterlyser en fördjupad behandling av de nu berörda problemen.

Statens invandrarverk finner förslaget att det särskilda lagstiftningsförfarandet skall omfatta sådan särskild lag varigenom utlänning särbehandlas i rättighetshänseende både naturligt och angeläget.

Flera remissinstanser går in på de undantag från tillämpningsområdet för det särskilda lagstiftningsförfarandet som föreslås.

Regeringsrätten framhåller att man bör göra klart att de föreslagna generella undantagen från det särskilda förfarandet förestavas av praktiska hänsyn och

inte låter sig försvaras av principiella skäl såsom att rättssäkerheten skulle vara bättre tillgodosedd vid allmänna domstolar än vid andra domstolar o. d.

Det undantag som föreslås i fråga om tystnadsplikter för offentliga funktionärer uppmärksammas i några yttranden. Främst berörs därvid den koppling till TF som föreslås.

Regeringsrätten anser att tolkningssvårigheter kan uppstå vid tillämpningen av det generella undantaget beträffande tystnadsplikter. Utredningen anför exempelvis att föreskriften om domares tystnadsplikt rörande beslutad men ej offentlig dom eller rörande vad som har sagts vid enskild överläggning medför tillämpning av det särskilda lagstiftningsförfarandet därför att föreskriften inte omfattas av det föreslagna generella undantaget för tystnadsplikten. Detta avser nämligen blott sådant som får hållas hemligt med stöd av TF.

Också *JK* tar upp att enligt förslaget det särskilda förfarandet inte skall tillämpas enbart därför att ett lagförslag angår förbud att röja sådant som någon har erfarit i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt och som får hållas hemligt med stöd av TF. *JK* anför:

Den nämnda paragrafen i TF anger en ram för hemlighållande av allmänna handlingar och inte för tystnadsplikter. TF reglerar över huvud taget inte sådana plikter. Den föreslagna anknytningen till TF förefaller därför knappast konsekvent. En ram för tystnadsplikter uppställs däremot i 2 kap. RF, främst i 13 §. Det framstår därför som naturligt att i stället anknyta till nämnda regler i RF. Frågan kan komma i ett annat läge om en generell lagstiftning införs som reglerar såväl tystnadsplikter som handlingssekretess. Avgörandet synes därvid bli om och i vad mån tystnadsplikt föreskrivs beträffande innehållet i hemliga handlingar. Det förslag till en generell sekretesslag som f. n. är förmål för regeringens överväganden upptager dock inte någon allmän regel om tystnadsplikt angående innehållet i hemliga handlingar. På nuvarande stadium är det på grund av det anförda inte möjligt att ange hur undantaget för bestämmelser om tystnadsplikter närmare bör utformas.

Om en tystnadsplikt gäller såväl offentliga tjänstemän som privatpersoner skall undantaget inte gälla. Det är enligt min mening svårt att finna något bärande skäl för denna åtskillnad. En uppenbar nackdel är de olikheter som kan uppstå beträffande lagstiftning om tystnadsplikter för personalkategorier med både offentligt och privat anställda. Som exempel kan nämnas advokater och läkare. Det föreslås vidare i 2 kap. 20 § andra stycket att undantaget för tystnadsplikter inte skall gälla särskilda lagföreskrifter rörande utlänningar (jfr specialmotiveringen s. 209–211). Vilka särskilda föreskrifter som här åsyftas är oklart. Närmast torde emellertid avses föreskrifter som angår utlänningars verksamhet i allmän tjänst eller vid utövande av tjänsteplikt. I den mån sådana särskilda föreskrifter finns, kan jag inte se något skäl till att ge utlänningar bättre rättighetsskydd än svenskar. Motsvarande gäller undantagen i 2 kap. 12 § beträffande husrannsakan och ”rena” frihetsstraff. I den mån utlänningar har samma rätt som svenska medborgare att träda i allmän tjänst – dvs. särskilda föreskrifter i lag saknas – skall däremot undantaget för tystnadsplikt gälla. Även denna åtskillnad kan ifrågasättas.

Kammarrätten i Göteborg har delvis samma uppfattning. Även om man nu endast vill undanta tystnadsplikter för offentliga befattningshavare, finns det enligt kammarrättens uppfattning ingen anledning att falla tillbaka på TF i detta sammanhang. Det torde, som utredningen också har funnit (s. 94), finnas endast ett fåtal tystnadspliktsbestämmelser för offentliga befattningshavare som sträcker sig utöver ramen för vad som får hållas hemligt enligt TF. Kammarrätten ser ingen anledning till varför inte också nu åsyftade bestämmelser skulle omfattas av undantaget. Till detta kommer att arbete pågår på en generell lag som reglerar både offentliga funktionärers tystnadsplikt och handlingssekretessen. Om detta projekt går att genomföra, torde de i RF angivna tillåtna ändamålen för inskränkningar i yttrandefriheten bringas i överensstämmelse med de i TF tillåtna ändamålen för begränsning av handlingsoffentligheten.

Juridiska fakultetsnämnden i Uppsala godtar det undantag som avser lag som innehåller förbud att röja sådant som någon har erfarit i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt och som får hållas hemligt med stöd av tryckfrihetsförordningen. I detta fall får regleringen i TF anses ge tillräckliga garantier mot icke acceptabla begränsningar av yttrandefriheten.

Yttrandefrihetsutredningen anför:

Rätten att ta del av allmän handling ligger vid sidan av de i RF reglerade fri- och rättigheterna. Handlingssekretessen är reglerad i lag under TF. Rättighetsskyddsutredningen hänvisar härom till yttrandefrihetsutredningen. De tystnadsplikter som kan sägas motsvara handlingssekretessen har i förslaget undantagits från det särskilda förfarandets tillämpningsområde.

Inom justitiedepartementet pågår f.n. arbete med förslag till ny sekretesslag med utgångspunkt i promemorian (Ds Ju 1977:11) Handlingssekretess och tystnadsplikt. Arbetet syftar bl. a. till att skapa en enhetlig reglering av handlingssekretess och tystnadsplikt i allmän verksamhet. Om promemoriaförslaget godtas, kommer den nya sekretesslagen att innehålla bestämmelser som gäller både handlingssekretess och tystnadsplikt.

Den nya sekretesslagen, som ersätter den nuvarande sekretesslagen och samtidigt tänkes omfatta de tidigare berörda tystnadsplikterna, kommer att vara inordnad under TF. Den av rättighetsskyddsutredningen föreslagna lösningen beträffande dessa tystnadsplikter – med en undantagsregel i RF – korresponderar med denna konstruktion men kan alltså inte betraktas som slutgiltig. Yttrandefrihetsutredningen får under sitt fortsatta arbete anledning att pröva, huruvida hela eller delar av den nya sekretesslagen med tillhörande reglering av tystnadsplikter skall underkastas ett särskilt förfarande enligt de av rättighetsskyddsutredningen uppdragna riktlinjerna. En motsvarande prövning kan då behöva göras beträffande andra "TF-lagar", som enligt rättighetsskyddsutredningens förslag faller utanför det föreslagna särskilda förfarandet.

Sveriges Radio anmärker att rättighetsskyddsutredningen erinrar om att tystnadspliktsområdet kan vara känsligt från informations- och yttrandefrihetssynpunkt. Sveriges Radio instämmer i att det här rör sig om ett svårt avvägningsproblem, å ena sidan måste man så långt som möjligt eftersträva att informationsfriheten omges med en särskild "säkerhetsprocedur" i

samband med möjliga förändringar. Å andra sidan kan det förekomma fall, där det är rimligt att en tystnadsplikt föreskrivs och att en reform inte försenas därför att tystnadsplikten ingår som ett i och för sig acceptabelt "bihang" till reformen. Sveriges Radio anser att man dock bör kunna acceptera utredningens bedömningar på denna punkt: dels väntas en lagstiftning som reglerar både tystnadsplikten och den näraliggande handlingssekretessen, dels begränsas undantaget från det särskilda lagstiftningsförfarandet till att gälla bara tystnadsplikt rörande sådant som får hållas hemligt med stöd av TF.

Pressens samarbetsnämnd godtar inte att man från det särskilda lagstiftningsförfarandet undantar regler om tystnadsplikt för offentliga befattningshavare. Här rör man sig på ett område som kan vara känsligt från informations- och yttrandefrihetssynpunkt.

Också undantaget i fråga om föreskrifter om husrannsakan har föranlett ett antal uttalanden av remissinstanser. Huvudsakligen går dessa uttalanden emot förslaget i denna del. I *högsta domstolens* yttrande anför:

Högsta domstolen delar utredningens bedömning att en kategoriklvning, som innebär att lagstiftning rörande husrannsakan eller liknande intrång i vissa typer av lokaler såsom privatbostäder och möteslokaler föres in under det särskilda förfarandet medan andra lämnas utanför, lämpligen inte låter sig göra. Därmed är emellertid inte sagt att övervägande skäl talar för att skyddet mot husrannsakan eller liknande intrång, som stadgas i 2 kap. 6 § regeringsformen, skall undantas från det särskilda förfarandet i stället för att såsom andra i samma lagrum skyddade fri- och rättigheter omfattas av detsamma. I vad gäller det föreslagna undantaget för frihetsstraff såsom påföljd för viss gärning, är verkningarna av lagstiftning härom begränsade till den som döms för brottet. Då det däremot gäller husrannsakan eller liknande intrång är situationen en annan. Så till exempel kan enligt bestämmelserna i 28 kap. rättegångsbalken husrannsakan företas inte bara hos den som skäligen kan misstänkas för brottet utan även hos annan under i lagen angivna förutsättningar. Såsom ett annat exempel kan anföras 6 § bevissäkringslagen för skatte- och avgiftsprocessen (1975:1027), enligt vilken eftersökning kan beslutas inte bara i utrymme, som användes av den granskade, utan även under vissa förutsättningar i utrymme som användes av annan, som har uppdrag för den granskade i deras verksamhet. Beslut om eftersökning i ytterligare andra utrymmen kan fattas i vissa andra fall. Lagstiftning om utvidgning av den personkrets, hos vilken till exempel enligt 28 kap. rättegångsbalken husrannsakan och enligt bevissäkringslagen eftersökning får ske, kan väl tänkas innebära sådan begränsning av skyddet mot husrannsakan eller liknande intrång att lagstiftningen borde vara underkastad det särskilda förfarandet. Tillämpning av detta förfarande framstår också som motiverad, om till exempel lagförslag skulle framläggas om utvidgning av förutsättningarna enligt 28 kap. 1 § rättegångsbalken för husrannsakan till att omfatta utredning om brott varå inte kan följa strängare straff än böter. I de nu anförda exemplen får begränsningen i grundlagskyddet anses vara väl så allvarlig som i många av de fall, där det särskilda förfarandet enligt utredningens förslag är avsett att kunna tillämpas. Här må erinras om att enligt förslaget – ehuru lagstiftning som enbart angår frihetsstraff såsom påföljd för viss gärning är generellt undantagen – det särskilda förfarandet är tillämpligt på de grundläggande reglerna om fängelsestraffets innebörd och varaktighet liksom även på materiella regler om

villkorligt anstånd och villkorlig frigivning samt förverkande därav.

Högsta domstolen finner på anförda skäl att i det fortsatta lagstiftningsarbetet bör övervägas att – då någon kategoriklyvning inte lämpligen låter sig göra – låta även lagstiftning om husrannsakan eller liknande intrång i sin helhet omfattas av det särskilda förfarandet. Även om begränsning av skyddet mot husrannsakan eller liknande intrång förekommer i många olika lagar torde inte slopandet av detta av utredningen föreslagna undantag medföra större praktiska olägenheter, eftersom det kan förväntas att yrkande om tillämpning av det särskilda förfarandet kommer att väckas endast i fall då allvarlig begränsning av skyddet är föreslagen.

Svea hovrätt anser att undantaget för lag om husrannsakan inte är välbetänkt.

Sveriges advokatsamfund finner de skäl som rättighetsskyddsutredningen framför till stöd för undantaget i fråga om föreskrifter av husrannsakan inte vara övertygande. Man kan inte betrakta förslag om ytterligare ingrepp i den egentliga hemfriden eller i skyddet för lokaler där opinionsbildande verksamhet som bedrivs som mindre betydelsefulla ur skyddssynpunkt. Med samma rätt kan man göra gällande att nuvarande regler om skydd för exempelvis advokaters kontorslokaler är så betydelsefulla ur rättssäkerhetssynpunkt, särskilt i orostider, att de inte bör undantas från det särskilda lagstiftningsförfarandet. I sådana lokaler förvaras åtskilliga handlingar, innehållande uppgifter som av klienter anförtrots advokaten och som på grund av dennes tystnadsplikt normalt inte får röjas för utomstående. En utvidgad möjlighet till husrannsakan i dylika lokaler bör inte komma till stånd utan att denna lagstiftningsfråga behandlats enligt de nu föreslagna särreglerna. Samfundet anser därför att undantaget bör utgå.

Pressens samarbetsnämnd accepterar inte att man från det särskilda förfarandet undantar ingrepp i skyddet för lokaler där opinionsbildande verksamhet bedrivs, t. ex. tidningsredaktioner.

Riksskatteverket har en annan utgångspunkt. Verket anmärker att rättighetsskyddsutredningen (s. 93 och 97) enbart har behandlat den befogenhet som tillkommer polismyndighet att använda fysiskt våld men inte alls har beaktat att kronofogdemyndighet kan utöva visst fysiskt tvång mot gäldenär och att detta kan ha konsekvenser för avgränsningen av det särskilda lagstiftningsförfarandets tillämpningsområde. Skatte- och avgiftslagstiftningen hänvisar beträffande indrivning av medlen vanligen till uppbördslagens regelsystem. Genom vidarehänvisning i uppbördslagen görs utsökningslagens regler i huvudsak tillämpliga vid indrivningen. Riksskatteverket anser att med utredningens synsätt i fråga om avgränsningen av det särskilda lagstiftningsförfarandet den nu redovisade tekniken för att sammankoppla skatte- och avgiftslagstiftning med utsökningsrätten kan leda till att bestämmelser som reglerar verkställigheten hänförs till det särskilt reglerade området. Enligt verkets mening sker en mer rimlig avvägning om enbart den grundläggande exekutionsrättsliga lagstiftningen om exekutivt tvång – som reglerna i en utsökningsbalk – samt lagstiftning med speciella regler, som 14 §

bevisningslagen, omfattas av det särskilda förfarandet. Enbart en hänvisning i senare författning till en ramlag av utskökningsbalkens typ bör inte medföra att hänvisningen anses rättighetsbegränsande.

Juridiska fakultetsnämnden i Uppsala tar upp undantagen i fråga om både husrannsakan och frihetsstraff. De två undantagen ger enligt fakultetsnämndens mening anledning till invändningar. Personlig frihet, rörelsefrihet, hemfrid, individens och familjens integritet är så grundläggande och viktiga rättigheter att möjlighet att göra inskränkningar i dessa bör begränsas genom särskilt skydd. Att lagreglering i många fall måste innehålla sanktionsbestämmelser av en viss skärpa ändrar inte detta förhållande. Inte heller den omständigheten att frihetsstraff beslutas av domstol med de särskilda garantier som domstolsförfarande innebär eliminerar behovet av ett rättighetskydd i detta hänseende. De kroppsliga friheterna är så väsentliga att de bör åtnjuta ett förstärkt skydd i form av möjlighet till ett särskild beslutsförfarande oavsett sammanhanget. Det demokratiska statsskicket kan inte grunda en högre dignitet för opinionsfriheter sådana som yttrandefrihet och mötesfrihet än för de kroppsliga friheterna som sådana (jfr betänkandet s. 66). Utredningens argumentering för att regler som avser enbart husrannsakan och liknande intrång skall vara undantagna från det särskilda förfarandet medan däremot regler om telefonavlyssning samt beslag av brev under postbefordran skall omfattas av det är enligt fakultetsnämndens mening inte övertygande.

Regeringsrätten anför:

En mycket stor del av vår lagstiftning innebär i vidsträckt mening någon inskränkning i grundlagens fri- och rättigheter, framförallt i fråga om rätten till rörelsefrihet. Många lagar innehåller nämligen en eller flera straffbestämmelser med frihetsstraff i straffskalan. Det är därför säkerligen från praktisk synpunkt välbetänkt att göra undantag för främst "rena" frihetsstraff. Rent principiellt och systematiskt finns dock inte något riktigt bärande skäl att göra undantag från den vanligast förekommande rättighetsinskränkning som brottsbeskrivning, vilken kan medföra frihetsstraff, utgör. Det kan från rättighetssynpunkt knappast vara någon skillnad mellan att bli berövad friheten enbart på grund av brottslig gärning och att bli berövad friheten därför att brottslig gärning av samma art anses vara ett uttryck för sådan missanpassning att administrativt frihetsberövande är motiverat. Utredningens ståndpunkt är att undantaget för frihetsstraff kan försvaras därför att sådana i motsats till administrativa frihetsberövanden beslutas av domstol med de särskilda garantier ett sådant förfarande innebär. Det bör då påpekas att alla administrativa frihetsberövanden antingen beslutas av domstol eller att prövning därav kan påkallas hos domstol (eller nämnd som avses i 2 kap. 9 § RF). Utredningen anför också att en viktig aspekt är att i princip all kriminalisering av en fri- och rättighetsutövning kommer att omfattas av det särskilda beslutsförfarandet. Härmed åsyftas icke, sägs det t. ex. i fråga om brottsbalken, sådana straffbestämmelser som är rättighetsbegränsande enbart därför att de har fängelse i straffskalan. Sådana bestämmelser skall enligt förslaget undantagas från det särskilda lagstiftningsförfarandets tillämpningsområde. Vid jämförelse med vad som sägs i specialmotiveringen

vid utredningens genomgång av brottsbalken blir utredningens resultat att frihetsstraff för exempelvis förmögenhetsbrott inte är rättighetsbegränsande men väl frihetsstraff för brott mot rikets säkerhet såsom landsförräderi och spioneri eftersom brottsbeskrivningen innefattar en inskränkning av informationsfriheten. Detta exempel illustrerar de svårigheter som blir förenade med tolkningen av undantaget för frihetsstraff.

Juridiska fakultetsnämnden i Uppsala godtar det undantag som avser förlängning med högst två år av redan gällande tidsbegränsad lags giltighetstid.

Det undantag som föreslås i fall av krig eller omedelbar krigsfara anser *ÖB* vara riktigt. För försvarsmaktens del är det av största vikt att det särskilda lagstiftningsförfarandet inte tillämpas om riket är i krig eller omedelbar krigsfara. Vid dessa tillfällen måste även en lag som begränsar medborgarnas fri- och rättigheter kunna beslutas snabbt.

I motsatt riktning uttalar sig *kammarrätten i Göteborg* och *statens invandrarverk*. *Kammarrätten* finner det förvånansvärt att det föreslagna särskilda lagstiftningsförfarandet inte skall tillämpas i tider av krig eller omedelbar krigsfara. *Invandrarverket* framhåller att samtida erfarenheter från andra länder visar att angripare, inifrån eller utifrån, av ett lands samhällsordning ofta söker stöd för sin maktutövning i den gällande rättsordningen. Att då generellt undanta det särskilda lagstiftningsförfarandet vid krig eller omedelbar krigsfara är en svaghet i förslaget. Det kan vara i just sådana situationer, som behovet av ett särskilt lagstiftningsförfarande är som störst.

4 Lagprövningen

Åtskilliga remissinstanser behandlar förslaget att i RF skall införas en föreskrift som lagfäster nu gällande grundsatser i fråga om lagprövningen.

Förslaget tillstyrks eller lämnas uttryckligen utan erinran av flertalet av de remissinstanser som har yttrat sig i denna del. En positiv hållning intas sålunda av *högsta domstolen*, *regeringsrätten*, *kammarrätterna i Göteborg* och *Sundsvall*, *domstolsverket*, *yttrandefrihetsutredningen*, *ÖB*, *riksförsäkringsverket*, *de juridiska fakultetsnämnderna i Uppsala* och *Stockholm*, *samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden i Lund*, *de fyra länsstyrelserna*, *SACO/SR*, *Sveriges industriförbund* och *Svenska arbetsgivareföreningen*, *Sveriges domareförbund*, *Svenska företagares riksförbund*, *LRF*, *Pressens samarbetsnämnd*, *Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen*, *Medborgarrättsrörelsen* samt *Sveriges författarförbund*.

Några remissinstanser ställer sig tveksamma till förslaget, nämligen *hovrätten för Övre Norrland*, *juridiska fakultetsnämnden i Lund*, *Svenska kommunförbundet*, *Landstingsförbundet* och *LO*.

En avvisande hållning intar *Svea hovrätt*, *riksskatteverket* och *JO*.

Bland de instanser som har en positiv inställning är *högsta*

domstolen, som konstaterar att förslaget till grundlagsstadgande om lagprövningsrätten bygger på att den rättsliga kontrollen liksom hittills skall utövas endast på grundval av konkreta tillämpningsfall. Högsta domstolen delar denna uppfattning. Förslaget innefattar inte några sakliga ändringar i den lagprövningsrätt som nu gäller utan endast ett lagfästande i grundlag av denna rätt. Högsta domstolen finner ett sådant lagfästande värdefullt på de skäl, som anfördes i dess yttrande över fri- och rättighetsutredningens betänkande (se prop. 1975/76:209 s. 201 ff).

Regeringsrätten yttrar:

Som rättighetsskyddsutredningen påpekar har lagprövningsfrågan icke tillförts mycket nytt, sedan den senast behandlats av riksdagen vid riksmötet 1975/76. Det principiella problemet inrymmer, som utredningen uttrycker det, ett ofrånkomligt inneboende dilemma. Å ena sidan kan man inte undvara en från riksdagen fristående kontrollapparat, om grundlagens rättighetsskydd skall bli tillräckligt effektivt. Å andra sidan får denna kontrollapparat icke inkräkta på de politiska instansernas suveränitet. På det hela taget syns man vara överens om att man i den ordning för lagprövning som utbildat sig i svensk konstitutionell praxis funnit en balanspunkt i det angivna spänningsförhållandet och att rådande rättsläge är godtagbart. Det finns därför en långtgående enighet om att nuvarande rättstillstånd bör bevaras, vilket också är utredningens ståndpunkt. Regeringsrätten har icke anledning att hysa någon annan mening, något som framgår redan av det yttrande som domstolen avgav den 16 december 1975 över fri- och rättighetsutredningens då till granskning föreliggande förslag.

Vad saken i dag gäller är om rådande konstitutionella praxis på området skall kodifieras eller förbli sedvanerätt och, om en kodifikation skall ske, hur en regel i ämnet skall avfattas. Vad först angår frågan om kodifikation må erinras om att regeringsrätten i sitt förenämnda yttrande över fri- och rättighetsutredningens förslag tillstyrkte att lagprövningsrätten skulle inskrivas i regeringsformen. Särskilt för krisituationer, när den demokratiska ordningen var hotad eller rent av satt ur spel, vore det betydelsefullt att de tillämpande myndigheterna hade en direkt grundlagsbestämmelse om lagprövningsrätten att stödja sig på. Regeringsrätten hyser fortfarande denna uppfattning och tillstyrker således att lagprövningsrätten kommer till direkt uttryck i regeringsformen.

Det föreslagna stadgandet föranleder icke erinran från regeringsrättens sida. Utformningen synes stå i god överensstämmelse med vad som kan anses utgöra gällande rätt.

JK delar utredningens uppfattning att en uttrycklig grundlagsregel om lagprövningsrätt bör införas. Det är av vikt att lagprövningsrättens innehåll och omfattning preciseras i lagtext, särskilt som rätten i fråga skall tjäna som en rättsligt verkande – av de politiska organen oberoende – garanti för och kontroll över att grundlagsskyddet för fri- och rättigheter efterlevs.

Kammarrätten i Sundsvall erinrar om att domstolen i sitt remissyttrande över fri- och rättighetsutredningens betänkande tillstyrkte att lagprövningsrätten skulle komma till direkt uttryck i grundlagstexten. Kammarrätten finner inte nu anledning att frångå denna inställning. Kammarrätten anser

sålunda liksom rättighetsskyddsutredningen att det i RF bör införas bestämmelser som klarlägger lagprövningsrättens existens och innebörd. Som utredningen framhåller bör lagprövningsrätten därvid i sak behållas sådan den nu är. Utredningsförslaget synes uppfylla de krav som bör ställas och bör därför enligt kammarrättens mening kunna godtas.

Juridiska fakultetsnämnden i Stockholm delar uppfattningen att den i praxis utvecklade lagprövningsrätten bör lagfästas i RF. Det kan inte anses konsekvent att lagprövningsrätten åberopas som en garanti för bl. a. iakttagandet av RF:s regler om fri- och rättigheter samtidigt som grundlagen inte ens uttryckligen erkänner dess existens.

Länsstyrelsen i Stockholms län konstaterar att lagprövningsrätten tidigare har haft ringa eller ingen praktisk betydelse. Allteftersom fri- och rättighetsskyddet i RF byggs ut skapas det emellertid fler "upphängningssynpunkter" för utövningen av lagprövning. Med hänsyn härtill är det enligt länsstyrelsens mening inte en betydelselös reform utredningen föreslår. Det är inte som utredningen anför (s. 215) fråga om att "enbart" kodifiera gällande rätt. En kodifiering av lagprövningsrätten kan komma att uppfattas som en uttrycklig sanktion av något man i dömandet eller handläggningen tidigare varit ganska obenägen att utöva. Länsstyrelsen ansluter sig ändock till utredningens förslag om att lagfästa lagprövningsrätten. Länsstyrelsen förutsätter därvid att överinstanser ser till att lagrummet får en återhållsam användning så att lagprövningen inte blir ett reguljärt inslag i rättstillämpningen.

Länsstyrelsen i Uppsala län finner inte skäl föreligga att ge lagprövningsrätten ett annat innehåll än vad den hitintills genom sedvänja får anses ha haft. Länsstyrelsen tillstyrker utredarnas förslag i denna del och framhåller det värdefulla i att det i grundlagen förs in en bestämmelse som kodifierar lagprövningsrätten.

Länsstyrelsen i Kronobergs län förklarar att enligt dess uppfattning några invändningar inte kan resas mot att rådande rättsläge blir lagfäst i ett grundlagsstadgande. Länsstyrelsen tillstyrker förslaget. Samma uppfattning har *länsstyrelsen i Hallands län*, som delar utredningens uppfattning att gällande rättsläge bör bestå och att lagprövningsrätten bör inskrivas i grundlagen.

Sveriges industriförbund och *Svenska arbetsgivareföreningen* nämner att i industriförbundets remissvar över fri- och rättighetsutredningens betänkande välkomnades det ifrågavarande förslaget att i grundlagen kodifiera lagprövningsrätten. Organisationerna delar rättighetsskyddsutredningens uppfattning att lagprövningsrätten skrivs in i grundlagen.

Sveriges domareförbund hänvisar utförligt till sitt yttrande över fri- och rättighetsutredningens förslag. Förbundet konstaterar att de synpunkter det anförde i sitt yttrande 1976 angående lagprövningsrättens utformning har blivit i allt väsentligt tillgodosedda i det föreliggande förslaget. Emellertid noterar förbundet också att utredningen inte i betänkandet har berört de

processuella frågor som kan föranledas av en lagstadgad lagprövningsrätt eller gått in på spörsmålet om en vid lagprövningen konstaterad ogiltighet av viss detaljbestämmelse drar med sig ogiltighet även av andra stadganden varmed denna äger samband. Såsom i 1976 års yttrande vill förbundet framhålla som önskvärt att dessa frågor uppmärksammas under det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Svenska företagares riksförbund tillstyrker den av utredningen föreslagna lösningen att låta rådande rättsläge också komma till uttryck i ett grundlagsstadgande. *LRF* finner inte skäl föreligga att ge lagprövningsrätten annat innehåll än den anses ha f. n. och tillstyrker i denna del utredningens förslag. Att lagprövningen kodificeras och får sin ställning reglerad i grundlag är värdefullt.

Pressens samarbetsnämnd erinrar om att nämnden i sitt yttrande över fri- och rättighetsutredningens betänkande ansåg det vara viktigt att det slogs fast att regler, som strider mot grundlagarna, skall sättas åsido av domstolar och myndigheter och sålunda inte tillämpas. Nämnden betraktar det nu liksom för tre år sedan som ett framsteg att ett stadgande härom införs i RF. Nämnden förutsätter dock att det inte blir fråga om en lagprövningsrätt av västtysk eller amerikansk modell.

Medborgarrättsrörelsen finner i och för sig önskvärt att regler om lagprövning intas i grundlag. I och för sig gäller lagprövningen blott det enligt svensk rättsordning självklara att, vid kollision i rättstillämpningen mellan två normer, den som är av lägre kvalitet skall vika för den som är av högre. I sista hand skall alltid grundlagen följas. Utredningens förslag till regler härom godtas i stort sett.

Sveriges författarförbund tillstyrker förslaget i denna del.

Kammarrätten i Göteborg, domstolsverket och Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen förklarar att de inte har någon erinran mot förslaget såvitt angår lagprövningen.

Till de tveksamma hör *juridiska fakultetsnämnden i Lund*. Nämnden anför att utredningens förslag till grundlagsfästande av domstolars och andra myndigheters lagprövningsrätt synes ge ett adekvat uttryck för det hittillsvarande rättsläget. Man torde också kunna anta att lagprövningen i fortsättningen liksom hittills kommer att spela en obetydlig roll i praktiken. Insikten härom torde vara en förutsättning för utredningsmajoritetens enighet i denna fråga. Fakultetsnämnden frågar sig dock om den mycket återhållsamma utövning av lagprövningsrätten som är att vänta verkligen fyller den avsedda funktionen att utgöra ett värn för de grundläggande fri- och rättigheterna i trängda lägen. Utredningen framhåller (s. 109) att möjligheterna till reell lagprövning minskar ju mindre precist den ifrågavarande grundlagsregeln är utformad och nämner som exempel på vaga grundlagsregler 2 kap. 12 § andra stycket och 13 § första stycket RF. I det förstnämnda stadgandet föreskrivs bl. a. att en rättighetsbegränsning aldrig får sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av

folkstyrelsens grundvalar. Om lagprövningsrätten inte får utnyttjas förrän det är alldeles uppenbart att den fria åsiktsbildningen är i fara, är det stor risk att domstolarnas reaktion kommer för sent. För att denna ytterst väsentliga grundlagsregel skall kunna upprätthållas, måste lagprövningen träda in på ett stadium, då det är möjligt att stoppa en hotfull utveckling. Lagprövningsrätten måste med andra ord utövas med en viss aktivitet och oräddhet. Något sådant kan knappast förväntas av våra vanliga domstolar.

Hovrätten för Övre Norrland tycker sig i utredningens argumentering för att i RF skriva in lagprövningsrätten kunna utläsa en betydande tveksamhet om såväl behovet som lämpligheten av en sådan åtgärd. Är detta riktigt har hovrätten full förståelse för den tveksamheten. För domstolarnas del är det knappast nödvändigt med en särskild bestämmelse.

Svenska kommunförbundet erinrar om att det i sitt remissyttrande över fri- och rättighetsutredningens betänkande hävdade att principen om domstolarnas lagprövningsrätt inte borde lagfästas utan att gränsfrågorna mellan rättstillämpning och politiska avgöranden hade närmare analyserats. Förbundet anser det kan ifrågasättas, om det nu framlagda förslaget skapar önskvärd klarhet i dessa avseenden.

Enligt *Landstingsförbundets* mening medför det uppställda kravet att det skulle kunna ifrågasättas om ett grundlagsstadgande enligt förslaget har någon egentlig funktion att fylla. En närmare precisering av vad som skall vara uppenbart är sålunda av allt att döma omöjlig och om endast tveksamhet föreligger är det inte fråga om ett så uppenbart fel att åsidosättande är tillåtet. Ett inte oväsentligt kommunalt tillämpningsområde kan dock ligga i möjligheten att pröva om kravet i 8 kap. 5 § RF – att föreskrifter om t. ex. kommunens åligganden skall meddelas i lag – är uppfyllt.

LO:s tveksamhet att i grundlagen kodifiera den lagprövningsrätt domstolarna har tillgripit kvarstår. Om förslaget leder till grundlagsändring på denna punkt, förutsätter LO att det i lagens förarbeten mycket klart kommer att framgå att en judiciell överprövning av riksdagens beslut får ske endast i yttersta undantagsfall. Vidare bör uttrycket "uppenbart" väl definieras. Riksdagen bör, enligt LO, noga följa en sådan lagändrings praktiska tillämpning.

Svea hovrätt avstyrker förslaget i denna del. Hovrätten anför:

Lagprövning – med den innebörd begreppet fått i vårt land – ingår i rättssystemet, och prövningen är principiellt inte inskränkt till att avse fel av viss beskaffenhet. En annan sak är att domstolar och andra myndigheter hittills varit och säkerligen också i fortsättningen kommer att vara försiktiga med att åsidosätta bestämmelser i lagar eller förordningar såsom stridande mot andra författningsbestämmelser av högre valör. Det har oftast varit möjligt att med beaktande t. ex. av vad som förekommit under lagstiftningsarbetet åstadkomma en s. k. sammantolkning, som upphäver den befarade normkonflikten (jfr senast rättsfallet NJA 1977 s. 288).

Det har i olika sammanhang hävdats att lagprövning skulle innebära att politisk makt förs över till domstolarna. I viss bemärkelse är detta naturligtvis

riktigt, men det viktiga i lagprövningen är kontrollen av att den politiska makten utövas av de organ som fått den sig anförtrodd och av att den utövas på ett korrekt sätt, "under lagarna" som det heter i 1 kap. 1 § tredje stycket RF. Det praktiska fallet är att regeringen eller någon underordnad myndighet har råkat utfärda en föreskrift som strider mot vanlig lag. I sådant fall kan lagprövningen sägas utgöra ett skydd för riksdagens lagstiftningsmakt. Om det i stället är fråga om konflikt mellan vanlig lag och grundlag, utgör lagprövningen ett skydd för den i 1 kap. 1 § första stycket RF fastslagna folksuveräniteten.

Som redan antytts behövs inte något uttryckligt lagstöd för att lagprövningen skall komma till stånd. I frågan om man ändå skall införa ett grundlagsstadgande i ämnet anför utredningen på s. 109 att det möter svårigheter att formulera en lagtext som förenar eftersträvad klarhet med önskvärd smidighet i tillämpningen. Hovrätten delar den uppfattningen och anser att utredningens förslag till lydelse av 11 kap. 14 § RF inte uppfyller de angivna önskemålen: hovrättens invändningar gäller främst andra meningen i paragrafen. Såsom anförts ovan kan lagprövningsrätten principiellt inte anses vara inskränkt till att avse endast uppenbara fel. Och inte ens med bortseende från den aspekten är paragrafens andra mening något bra underlag för en smidig praxis. Enligt hovrättens mening föder stadgandet fler problem än det löser.

Däremot kan någon saklig invändning inte resas mot ett stadgande som omfattar endast första meningen i den föreslagna paragrafen. En så formulerad bestämmelse skulle emellertid – sedd mot bakgrund av hittillsvarande praxis – kunna ge det felaktiga intrycket att lagprövning var avsedd att i fortsättningen vara en reguljär företeelse.

Riksskatteverket säger sig inget ha att tillföra frågan om den närmare innebörden av gällande praxis om domstolarnas och övriga myndigheters lagprövningsrätt. De föreskrifter och motsvarande som verket utfärdar efter bemyndigande faller naturligtvis också under denna form av normkontroll. Verket instämmer i utredningens uppfattning att det saknas anledning att göra några sakliga ändringar i lagprövningsrätten. Därmed kvarstår endast frågan om rådande rättsläge bör bestå oreglerat eller om det bör kodificeras. En kodifiering är enligt verkets mening förenad med vissa risker. En uttrycklig grundlagsregel kan i sig få den effekten att lagprövning – trots att den skall utövas med restriktivitet – för de enskilda medborgarna och myndigheternas tjänstemän kommer att framstå som ett mer normalt led i myndigheternas verksamhet. Förekomsten av ett grundlagsstadgande om lagprövningsrätten skulle därmed också kunna leda till att enskilda parter etc. hos domstolar och andra myndigheter oftare än nu begär att det i ärendet skall företas lagprövning, om inte bifall kan vinnas i saken redan på materiell grund. Myndigheterna skulle bl. a. i sådana fall tvingas att sätta av resurser för undersökning av lagprövningsfrågan trots att lagprövning avsetts bli utnyttjad med restriktivitet. Den regel om lagprövningsrätt som nu föreslås styrs bl. a. av uttryck som "något väsentligt hänseende" och "felet är uppenbart". Dessa uttryck är enligt verkets mening vaga och svåra att motivera så att tolkningen regelmässigt blir den avsedda. Rekvisiten skall sedan i sin tur appliceras på bl. a. allmänt hållna grundlagsregler som t. ex. 2

kap. 12 § andra stycket och 13 § första stycket RF – och även en så till innehållet vag regel som den föreslagna regeln med förbud mot retroaktiv skattelag. Det sagda innebär en fara för att innebörden av lagprövningsrätten kan komma att i tillämpningen hos under- och mellaninstanser förskjutas i inskränkande eller utvidgande riktning. Därmed skulle också de högsta domstolsinstanserna ställas inför arbetsuppgifter med svåröverblickbara konsekvenser för dessa domstolars roll. Verket framhåller i sammanhanget att högsta domstolen (betänkandet s. 105) har uttryckt tvekan i frågan om en tidigare föreslagen lagreglering av saken skulle medge en tillräckligt differentierad tillämpning. Verket anser att även det nu föreliggande förslaget ger anledning till sådan tvekan. Verket framhåller vidare att den föreslagna lagregeln knappast ger uttryck för den av högsta domstolen tidigare understrukna principen att av förvaltningsmyndighet utfärdade föreskrifter torde kunna underkännas även om ett formfel som har begåtts vid föreskrifternas tillkomst inte kan betecknas som grovt. Den föreslagna föreskriften förutsätter nämligen ett "väsentligt" formfel vid en föreskrifts tillkomst för att denna skall kunna åsidosättas. Verket anser att vad därefter uttalas om att felet beträffande lag eller förordning måste vara "uppenbart" inte synes ha någon entydig innebörd såvitt rör av förvaltningsmyndigheter utfärdade föreskrifter. I allt fall kan inte den av högsta domstolen hävdade principen anses ha kommit till uttryck i paragrafen. Det första ledet av paragrafen har ansetts som en regel snarare om lagtolkning än om lagprövning (jfr prop. 1975/76:209 s.92 och 211). Utredningen synes inte närmare ha övervägt vilken betydelse kodifiering i grundlag av denna lagtolkningsregel ev. kan få för andra lagtolkningsproblem och lagstiftarens ställning till dessa rent generellt. Verket anser att det kan ifrågasättas om denna i och för sig självklara regel om hur lag skall tolkas i ett avseende bör göras till föremål för lagstiftning utan närmare övervägande av berörda effekter. Sammanfattningsvis anser verket att övervägande skäl talar mot att en kodifiering av lagprövningsrätten nu genomförs. Enligt verkets mening bör man avvakta de ytterligare erfarenheter av den konstitutionella praxis och den rättspraxis som kan utvecklas i anslutning till 1974 års RF särskilt i fråga om dess reglering av de medborgerliga rättigheterna innan en kodifiering av lagprövningsrätten på nytt aktualiseras.

JO anför:

I yttrande över 1973 års fri- och rättighetsutrednings betänkande "Medborgerliga fri- och rättigheter; regeringsformen" har jag tagit ställning emot ett där framlagt förslag att lagfästa en rätt för domstolar och andra myndigheter att ingå i prövning om föreskrifts överensstämmelse med grundlag eller annan överordnad författning.

— — —

Jag har alltså samma åsikt och kan därför inte tillstyrka rättighetsskyddsutredningens förslag. Jag vill ytterligare säga följande.

Utredningen hävdar att dess förslag enbart kodifierar gällande rätt. Den lagprövningsrätt som f. n. antages existera har emellertid inte något preciserat

innehåll. Rättspraxis, om med detta skall förstås avgöranden av högsta domstolen och regeringsrätten, är mycket sparsam i allt fall i vad rör grundlagsenligheten av lag. Åtskilliga spörsmål står därför helt olösta, inte minst gäller detta frågan hur man skall se på giltigheten av äldre lagregler. Utredningen har på intet sätt försökt ge sig i kast med dessa problem.

En punkt i förslaget som särskilt kräver närmare belysning är domstols eller annan myndighets behörighet att vägra tillämpa kommunal föreskrift på grund av fel i materiellt hänseende eller vid föreskriftens tillkomst. Kommunala beslut, även normbeslut, kan ju överklagas i därför stadgad ordning. Om besvär inte anförts inom laga tid eller anförda besvär ogillats, måste i varje fall huvudregeln vara att beslutets giltighet inte längre kan ifrågasättas. Rättighetsskyddsutredningen avser förmodligen inte att deras förslag skall innefatta något nytt, förut inte existerande undantag från huvudregeln, men förslaget är ägnat att väcka huvudbry och bör i varje fall inte lagfästas utan ytterligare undersökning.

Länsstyrelsen i Stockholms län delar utredningens uppfattning att ett system med särskilda författningssdomstolar eller dylikt inte är lämpligt hos oss. En sådan ordning skulle sannolikt politisera lagprövningen. Också *länsstyrelsen i Kronobergs län* delar utredningens uppfattning att ett system med författningsdomstol inte bör införas.

Av annan åsikt är *juridiska fakultetsnämnden i Lund* som finner det förvånande att utredningen utan egentlig motivering avvisar tanken på inrättande av en författningsdomstol. En sådan domstol, sammansatt av både yrkesdomare och ledamöter valda av riksdagen, skulle kunna få erforderlig auktoritet för att utöva lagprövningsrätten på ett självständigt sätt och därigenom värna om de grundläggande fri- och rättigheterna även i sådana kritiska situationer, då rättighetsskyddet verkligen behövs. Fakultetsnämnden vill sålunda med kraft understryka att frågan om inrättande av en författningsdomstol inte som hittills bör avfärdas med att den "inte är aktuell" utan i stället bör bli föremål för allvarliga sakliga överväganden.

Medborgarrättsrörelsen anser att den enskilde har mycket begränsade möjligheter att på ett effektivt sätt åberopa det skydd grundlagen i ett särskilt fall ger honom. Det behövs enligt organisationen domstolar som kan pröva en skedd rättighetskränkning. Frågan om ett författningsdomstolssystem av någon art avvisas av rättighetsskyddsutredningen. Huvudmotivet är att de rättstillämpande organen inte får ha vad utredningen kallar politisk makt. Medborgarrättsrörelsen noterar att utredningen upprepar det i olika sammanhang åberopade argumentet mot alla slag av författningsdomstolar, nämligen att risk föreligger för en politisering av domstolarna. Givet sägs vara att, vid en domstolskontroll av att myndigheter på olika nivåer inte har överträtt grundlagens regler, det inte kan undvikas att domstolarna då och då ställs inför spörsmål med politisk aktualitet och även spörsmål som kan vara politiskt infekterade. Domstolens beslut kan i dylika fall få politisk betydelse. Så är emellertid redan nu förhållandet i många lägen och riskerna för en ökad politisk belastning av domstolarna skall enligt organisationen inte överdrivas. Enligt Medborgarrättsrörelsens mening måste man på denna punkt ta några

risker. Vilket intresse har medborgarna av att domstolarna aldrig utsätts för någon politisk belastning, om priset därför är att medborgarna icke ges någon praktisk möjlighet att få skydd hos domstol? Medborgaren kan nu ej få rättsligen prövat om myndigheten gjort intrång i hans grundlagsskyddade rättigheter. Vad är grundlagsskyddet värt, när det ej kan åberopas av den enskilde till vinnande av rättelse. Sverige är nu i ett märkligt läge. Alla invånare i Sverige kan hos Europarådets kommission för de mänskliga rättigheterna åberopa Europarådets människorättighetskonvention och där begära åtgärder mot Sverige därför att svensk myndighet överträtt konventionen genom att göra intrång i vederbörandes enligt konventionen skyddade rättigheter. Däremot saknar samme person möjlighet att i ärendet vända sig till svenskt organ och där åberopa den svenska regeringsformens rättigheter för att få rättelse. Medborgarrättsrörelsen anser att denna situation i längden är ohållbar för Sverige som rättsstat.

Flera remissinstanser har tagit upp kravet att föreskrift som har beslutats av riksdagen eller regeringen skall sättas åt sidan bara om felet är uppenbart.

SACO/SR uttalar att det är värdefullt att författningar stiftade av riksdag eller regering måste vara uppenbart lagstridiga för att kunna åsidosättas. En mer långtgående lagprövningsrätt skulle innebära risker för en politisering av domarutnämningarna.

Uppenbarhetskravet kritiserar i några yttranden. *Regeringsråden Petré*n och *Wennergren* anmärker att kravet innebär att de två högsta statsorganen vid sin normgivning skulle åtnjuta en större felmarginal än andra organ med normgivningsmakt. En sådan olikbehandling synes icke förenlig med den grundläggande bestämmelsen i RF:s portalparagraf. En regel om lagprövning måste nämligen ses som ett utflöde av principstadgandet i 1 kap. 1 § RF om att den offentliga makten utövas under lagarna. Det kan därvidlag icke gälla olika regler för olika normgivare. Alla som fattar normativa beslut måste vara i lika mån förpliktade att hålla sig inom den i nyssnämnda grundlagsbud anvisade ramen. Mot denna bakgrund är det ofrånkomligt att andra meningen i den föreslagna paragrafen utgår. Skall krav på att felet hos den prövade normen är uppenbart uppställas som förutsättning för att normen ej skall tillämpas, måste detta villkor gälla lika vid alla normprövningar. Det måste emellertid förutsättas som självklart att domstol eller annan myndighet icke tar ett så allvarligt steg som att underlåta att tillämpa en norm utan att den har blivit övertygad om att ett fel förelupit. Ett särskilt uppenbarhetskriterium blir därför överflödigt.

Juridiska fakultetsnämnden i Stockholm noterar att rättighetsskyddsutredningen med åberopande av skilda uttalanden – bl. a. av de båda högsta domstolarna – i tidigare lagstiftningssammanhang enfatiskt fastslår att dess förslag utgör en kodifiering av gällande rätt. Fakultetsnämnden erinrar om att bl. a. juridiska fakulteten i Stockholm var av annan mening vad gäller det s. k. uppenbarhetsrequisitet i 1975 års snarlika förslag. Fakulteten anförde därvid

också sakliga skäl mot uppställandet av ett sådant rekvisit. Rättighetsskyddsutredningens förslag till bestämmelser om lagprövning är tydligtvis resultatet av en politisk kompromiss, vilket begränsar möjligheterna att åstadkomma förändringar i förslaget. Fakultetsnämnden anser det i detta läge föga meningsfullt att åter argumentera i denna fråga, som har blivit allsidigt belyst i samband med behandlingen av 1975 års förslag. Även om nämnden sålunda förordar att uppenbarhetsrekvisitetet utgår, vill nämnden inte motsätta sig en lagstiftning enligt förslaget, om alternativet är att frågan om grundlagsförhållande av lagprövningsrätten helt får falla.

Sveriges industriförbund och *Svenska arbetsgivareföreningen* anmärker att förslaget innebär att de två högsta statsorganen riksdag och regering skall ges en större felmarginal än andra organ som beslutar normativa föreskrifter. Medborgarna har emellertid uppenbarligen anspråk på att alla myndigheter håller sig inom den ram som är dem anvisad i grundlag och annorstädes vid normgivning, även riksdag och regering. Det finns icke någon anledning att härvidlag göra någon skillnad mellan olika organ. Är det klarlagt att föreskrift är till form eller innehåll olaglig, skall den inte tillämpas, oavsett vilket organ som är upphovet till föreskriften. Organisationerna föreslår därför att sista meningen i den föreslagna föreskriften får utgå. Det är av vikt att RF:s regler om lagprövning är tydliga och inte ger utrymme för politiska värderingar då den rättstillämpande myndigheten skall ta ställning till om något fel förelupit. Uttrycket "i något väsentligt hänseende" kan ur denna synpunkt kritiseras såsom alltför vagt. Organisationerna anser det önskvärt med en mera precis formulering.

Också *Medborgarrättsrörelsen* förklarar att förslaget innebär att man vid lagprövning skall ställa lägre krav på riksdag och regering än på andra organ som beslutar generella föreskrifter. Enligt organisationens mening är denna ståndpunkt ohållbar. Tvärtom måste man kunna ställa de största krav på riksdag och regering då det gäller att noggrant följa de föreskrifter som bl. a. grundlagarna innehåller, t. ex. rörande dessa organs medverkan i lagstiftandet. Organisationen måste sålunda bestämt motsätta sig regeln i den föreslagna paragrafens andra mening att förekomsten av "uppenbart" fel skall vara en förutsättning för att vid prövning av lagenligheten av norm beslutad av riksdagen eller regeringen denna icke skall tillämpas. Är riksdags- eller regeringsföreskriften felaktig, skall den inte tillämpas.

JK har en närmast motsatt uppfattning. Enligt hans mening kan skillnaden mellan en föreskrift som har beslutats av riksdagen eller regeringen och en föreskrift av lägre dignitet diskuteras. Med den föreslagna regeln finns det en risk för att tillämpande myndigheter och organ underlåter att tillämpa föreskrifter av lägre dignitet i en utsträckning som inte kan vara avsedd. Eftersom det många gånger kan vara svårt att avgöra eller vara ytterst diskutabelt huruvida ett fel är för handen, lämnas fältet öppet för bedömningar och värderingar som kan vara subjektivt färgade eller osakliga, ja de kan t. o. m. vara politiska. Man kan exempelvis tänka på föreskrifter,

utfärdade av socialstyrelsen, rikspolisstyrelsen, riksskatteverket, kommuner osv. Enligt JK talar dessa synpunkter för ett krav på "uppenbarhet" över hela linjen. Samtidigt är det emellertid givet att den tröskel som bör vara passerad innan en föreskrift får åsidosättas inte kan undgå att påverkas av frågan vem som beslutat föreskriften. Med hänsyn till att frågan om ett åsidosättande av föreskriften normalt kan förutsättas i sista hand komma att prövas av domstol eller annat kvalificerat organ anser JK utredningens förslag kunna godtas.

Domstolsverket tar upp en fråga om hur föreskriften om lagprövning skall tillämpas i praktiken. När det gäller en föreskrift som har beslutats av regeringen eller riksdagen skall tillämpning av föreskriften underlåtas endast om felet är uppenbart. Att ett sådant fel skulle förekomma utan att det har upptäckts och rättats är i praktiken i det närmaste otänkbart. Det finns därför inte någon anledning för en domstol eller myndighet att självmant efterforska hur en sådan föreskrift har kommit till. Om en part framställer yrkande i detta hänseende bör det få ankomma på honom att framlägga det material som tyder på att föreskriften inte skall tillämpas. När föreskriften har beslutats av en förvaltningsmyndighet eller kommun är risken enligt verket större för att fel har förekommit än när det gäller en föreskrift som har beslutats av regeringen eller riksdagen. Domstolen eller myndigheten är skyldig att åsidosätta föreskriften, även om felet inte kan betecknas som uppenbart. Dessa förhållanden bör emellertid enligt domstolsverkets mening inte föra med sig att domstolar eller myndigheter avsätter tid till att självmant efterforska ev. fel. En part, som framställer ett yrkande om att föreskriften inte skall tillämpas, bör även i dessa fall vara skyldig att tillhandahålla utredning om de förhållanden han åberopar.

5 Lagrådsgranskningen

Rättighetsskyddsutredningens förslag har i denna del fått ett övervägande positivt mottagande av remissinstanserna. Detta gäller alla de huvudfrågor utredningen har tagit upp, nämligen frågan om en återgång från en fakultativ till en obligatorisk lagrådsgranskning, frågan om vilka författningar som lagrådsgranskningen bör omfatta, frågan om lagrådsgranskningens inriktning och om denna bör anges i RF samt frågan om lagrådets sammansättning och arbetsformer.

Frågan om en återgång från den nuvarande fakultativa lagrådsgranskningen till en obligatorisk behandlas i många yttranden. En majoritet bland remissinstanserna ansluter sig därvid till rättighetsskyddsutredningens förslag. Några instanser förordar en ordning som ligger närmare det tidigare obligatoriet. Ett par remissinstanser intar en mellanställning, medan en instans ifrågasätter lagrådsgranskningen över huvud taget.

De till rättighetsskyddsutredningens förslag positiva instanserna är *högsta domstolen, regeringsrätten, kammarrätterna i Göteborg och Sundsvall, dom-*

stolsverket, ÖB, riksförsäkringsverket, riksskatteverket, juridiska fakultetsnämnden i Uppsala, samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden i Lund, länsstyrelserna i Stockholms, Kronobergs och Hallands län, Svenska kommunförbundet, SACO/SR, Svenska företagens riksförbund, Pressens samarbetsnämnd samt Sveriges författarförbund.

JK förordar en lösning med inslag från båda utredningsförslagen. Juridiska fakultetsnämnden i Lund uttalar sig närmast för lagrådsutredningens förslag men vill inte motsätta sig rättighetsskyddsutredningens.

Till lösningen med ett obligatorium ansluter sig Svea hovrätt, länsstyrelsen i Uppsala län, Sveriges industriförbund och Svenska arbetsgivareföreningen, LRF, Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen samt Medborgarrättsrörelsen.

Bland de instanser som tillstyrker eller godtar rättighetsskyddsutredningens lösning är som framgått *högsta domstolen*. Domstolen anser att den metod för att bestämma granskningsverksamhetens omfattning som utredningen har valt enligt domstolens uppfattning har avgörande fördelar jämfört med övriga berörda alternativ. Den föranleder därför inte någon erinran från domstolens sida. Med den valda metoden bör också det område inom vilket lagrådets hörande skall förekomma lämpligen bestämmas enligt de principer som utredningen har angivit.

Regeringsrätten framhåller att en viktig fråga, till vilken ställning måste tas, är om föreskriften om lagrådsgranskningsområdet skall skrivas som en skall- eller som en bör-regel. Rättighetsskyddsutredningen har stannat för det senare alternativet och detta då främst för att en lag som ej har lagrådsgranskats inte skall kunna underkännas på grund härav vid en lagprövning i samband med dess tillämpning. Regeringsrätten anser att utredningens grundsyn på frågan har fog för sig och kan därför tillstyrka en bör-regel och detta så mycket hellre som en bör-regel torde komma att tillgodose syftet med regleringen lika bra som en skall-regel, i all synnerhet som det åligger riksdagen att pröva om en lag kan antas utan lagrådsgranskning. Utredningen anför om sitt förslag (s. 139) att det innebär en reglering med karaktär av principlösning. Avgörande för om ett lagförslag skall lagrådsgranskas eller ej blir inte om det hör till en viss typ av föreskrifter, bestämd till sin konstitutionella karaktär, utan i stället om förslaget fyller vissa på principiella grunder formulerade krav på t. ex. innebörd, räckvidd eller verkningar. Regeringsrätten kan ansluta sig till förslaget och gör det så mycket hellre som det innebär att alla lagar enligt 8 kap. 3 § och 11 kap. RF i princip kommer att omfattas. Regeringsrätten delar rättighetsskyddsutredningens uppfattning att det sätt att bestämma lagrådets granskningsområde som utredningen föreslår säkerligen ger, teoretiskt sett, bättre möjlighet än någon annan av de diskuterade metoderna att nå det uppställda målet att lagrådet granskar just de förslag som bäst behöver dess granskning och inga andra.

Kammarrätten i Göteborg anför:

Den nuvarande ordningen med fakultativ lagrådsgranskning motiverades bl. a. med principiella argument. Som redovisas i betänkandet (s. 132) framhölls i prop. 1970:24 angående övergång till fakultativ lagrådsgranskning att det inte var förenligt med en fullt konsekvent parlamentarism att tillförsäkra ett organ, som saknar parlamentarisk förankring, en ovillkorlig rätt att yttra sig i vissa lagstiftningssammanhang. Utredningen synes emellertid inte ha haft till uppgift att pröva denna grundläggande fråga, utan dess uppdrag har varit begränsat till frågan om hur området för en obligatorisk lagrådsgranskning lämpligen skall avgränsas. Med hänsyn härtill avstår också kammarrätten från att gå närmare in på den grundläggande frågan.

Trots de utgångspunkter som utredningen sålunda har haft innebär dess förslag knappast någon återgång till obligatorisk lagrådsgranskning i strikt mening. Något preciserat område, inom vilket granskning alltid skall ske, finns inte. Härtill kommer att lagregeln genom användandet av ordet "bör" har fått karaktären av en rekommendation. Ändå torde man kunna utgå ifrån att lagrådsgranskning kommer att ske i stort sett i den omfattning som förutsatts. I denna riktning verkar dels den motiveringsskyldighet som skall föreligga för regeringen i fall då lagrådsremiss underläts, dels möjligheter för en utskottsminoritet att genomdriva lagrådsgranskning. En fördel med den valda lösningen är att det aldrig lagprövningsvis kan göras gällande att lagen är ogiltig därför att den inte har granskats av lagrådet. Vad sålunda föreslås föranleder i och för sig ingen erinran från kammarrättens sida.

Kammarrätten i Sundsvall anser att den av rättighetsskyddsutredningen valda lösningen är förenad med fördelar. Det finns anledning räkna med att den kommer att medföra att de lagförslag som avses bli föremål för granskning också blir granskade. De garantier härför som finns inbyggda i förslaget torde vara tillräckliga för att åstadkomma detta.

Riksskatteverket tillstyrker rättighetsskyddsutredningens förslag om en fakultativ lagrådsgranskning över ett omfattande lagområde. Förslaget att lagrådsgranskningen skall kunna avse bl. a. all den lagstiftning som grundas på 8 kap. 3 § RF avspeglar den allt viktigare roll som denna form av offentligrättslig lagstiftning numera har fått. En juridisk granskning av sådan lagstiftning bör generellt sett ha en positiv inverkan på lagstiftningens tekniska kvalitet. Från de synpunkter riksskatteverket har att företräda finns givetvis inget att erinra mot detta.

Länsstyrelsen i Stockholms län anför:

De principiella betänkligheterna beträffande en obligatorisk lagrådsgranskning ägde giltighet då lagrådets ställning var oklar. De bör enligt länsstyrelsens mening förlora sin styrka om man i lagtext på ett klart och adekvat sätt ger uttryck för att lagrådet skall ge råd endast i rättsliga och lagtekniska frågor. Lagrådets legaltekniska granskningsverksamhet uppfattas som synnerligen betydelsefull bland de flesta av dem som är satta att tillämpa lagarna. Genomgången lagrådsgranskning borgar i vida kretsar för en fullgod juridisk lagstiftningsprodukt och utgör i mångas ögon en garanti för att rättssäkerhetens krav iakttagits vid lagens tillkomst. Länsstyrelsen är emellertid, trots sin upplåtning om det stora värdet hos lagrådsgranskningen, inte beredd att för dagen yrka på ett återinförande av obligatoriet. Visserligen har enligt utredningen de förhoppningar om en mer välriktad lagrådsgranskning som

knutits till 1971 års reform inte riktigt infriats. Endast ett par enstaka viktiga förslag utanför det gamla onyanserade obligatoriska området har remitterats till lagrådet, och betydelsefull lagstiftning inom det tidigare granskningsområdet har tillkommit utan lagrådets medverkan. Men det torde enligt länsstyrelsens mening ännu vara för tidigt att bedöma de praktiska konsekvenserna av att granskningen gjorts fakultativ. Med hänsyn härtill och till det mer långsiktiga perspektiv som bör anläggas när det gäller grundlagsändringar kan det vara klokt att låta frågan om ett eventuellt återinförande av en obligatorisk lagrådsgranskning anstå till dess man vunnit ytterligare erfarenhet av det mer flexibla fakultativa systemet.

Länsstyrelsen i Kronobergs län anser att det nuvarande systemet med fakultativ lagrådsgranskning uppenbarligen har medfört att lagförslag, som sakligt sett hade bort remitteras till lagrådet, inte har kommit under dess granskning. Eftersom syftet med en lagrådsremiss är att regeringen skall få råd i rättsliga och lagtekniska frågor, är det enligt länsstyrelsens mening värdefullt med ett system med lagrådsgranskning i den omfattning som utredningen föreslagit. *Länsstyrelsen i Hallands län* tillstyrker rättighets-skyddsutredningens förslag i denna del.

Svenska företagares riksförbund noterar med tillfredsställelse rättighets-skyddsutredningens förslag, som sägs i många stycken innebära en återgång till obligatorisk lagrådsgranskning.

Pressens samarbetsnämnd tillstyrker rättighetsutredningens förslag att yttrande av lagrådet bör inhämtas, innan riksdagen beslutar grundlag om tryckfriheten, lag om begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar och annan lag som angår begränsning av någon av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Också *Sveriges författarförbund* tillstyrker förslaget. För de lagstiftningsområden som förbundet har att bevaka har nuvarande ordning i fråga om lagrådsgranskningen i praktiken visat sig synnerligen olycklig. Lagskrivningsskickligheten i landet har knappast ökat under de senaste decennierna. Den oerhörda ansvällningen av lagstiftningen har medfört att åtskilliga författningar tas fram under tidspress och handläggs av tjänstemän med begränsad erfarenhet av så väl det berörda ämnesområdet som av lagstiftningsarbetet som sådant. Den förenkling av lagspråket som på goda grunder har eftersträfvats har samtidigt inneburit en fara eftersom språklig enkelhet inte alltid leder till klarhet beträffande innehåll och syfte. Författarförbundet vill som enda exempel peka på konsekvenserna av den nuvarande ordningen för den senaste ändringen av upphovsrättslagen.

En av de instanser som intar en mellanställning är *JK* som anför:

Som rättighetsskyddsutredningen framhåller bör lagrådsgranskningen självfallet omfatta endast sådana lagförslag som verkligen är i behov därav medan övriga förslag undantages. Hur man lämpligast skall uppnå detta mål är en svår och vanskelig fråga. Valet står i princip mellan någon form av obligatorium och en "principlösning" av rättighetsskyddsutredningens

modell.

Ett system med obligatoriskt granskningsområde har givetvis stora fördelar. Det riskerar dock lätt att bli alltför bundet och stelbent. Å ena sidan kan – exempelvis – nya ämnesområden tillkomma i lagstiftningen beträffande vilka lagrådets hörande framstår som lika väl motiverat som beträffande lagförslag, vilka omfattas av obligatoriet. Visserligen kan lagrådet ändå höras (fakultativt), men den ökade rättssäkerhet och stabilitet i systemet som följer av ett obligatorium saknas. Ett införlivande med det obligatoriska området skulle vidare kräva grundlagsändring. Å andra sidan kan lagförslag inom det obligatoriska området, t. ex. sådana som innebär begränsning av fri- och rättigheter enligt 2 kap. RF, vara av så ringa betydelse att lagrådets hörande framstår som omotiverat, särskilt i ett för lagrådet ansträngt arbetsläge då prioritering måste ske. Jag vill här hänvisa till den ingående redogörelse för rättighetsbegränsande lagstiftning som utredningen i annat sammanhang förebragt (s. 85–99 samt 177–207). Olägenheter av detta slag kan dock undvikas genom att ett obligatoriskt system förenas med bestämmelser om undantag under vissa angivna förutsättningar, innebärande att lagrådets hörande kan underlåtas trots att lagförslaget faller under obligatoriet.

Även en principlösning av det slag som rättighetsskyddsutredningen förordar har både fördelar och nackdelar. Till fördelarna hör främst att systemet är mer elastiskt så att anpassning lättare kan ske till rådande förhållanden och behov. Den största nackdelen är att lagrådets hörande blir beroende av överväganden och värderingar i varje särskilt fall, vilket kan leda till att man tager för lätt på frågan om lagrådsremiss och av ovidkommande skäl underlåter sådan i alltför stor utsträckning. Detta gäller åtminstone i viss mån även om man godtagit utredningens förslag om motiveringsplikt för regeringen och trots den redan befintliga möjligheten för utskottsminoritet i riksdagen att få till stånd en remiss till lagrådet. I förevarande avseende vill jag erinra att redan tillämpningen av den i 8 kap. 18 § andra stycket i förslaget upptagna huvudregeln kräver överväganden, i det att förutsättning är att lagen befinner sig vara "viktig för enskilda eller från allmän synpunkt". Denna bedömning lämnar fritt utrymme för avgöranden på ovidkommande grunder. Men dessutom skall i varje särskilt fall prövas om en undantagssituation föreligger. Detta är fallet om lagrådets hörande "skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller fördröja lagstiftningsfrågans behandling så, att avsevärt men skulle uppkomma". Också detta avgörande kan komma att bestämmas av mindre relevanta skäl. Sammantaget kan man säga att förslaget knappast utgör en tillräcklig garanti för att lagrådets yttrande alltid inhämtas när så bör ske. Man löper risk att förr eller senare åter finna sig i dagens läge, som är en följd av det fakultativa systemet.

Såväl lagrådsutredningens som rättighetsskyddsutredningens förslag innehåller värdefulla inslag men valet behöver naturligtvis inte stå mellan dessa två alternativ. En lösning som innehåller inslag från båda alternativen kan vara överlägsen. Min principiella utgångspunkt innebär starka sympatier för lagrådsutredningens förslag. Skälet härtill är främst att endast ett i grundlag inskrivet och åtminstone till någon del klart definierat obligatoriskt lagrådsområde fullt ut uppfyller de syften som ligger bakom grundlagsregleringen på detta område. Samtidigt är det helt uppenbart att ett obligatoriskt granskningsområde inte kan beskrivas genom en uppräknings- eller annan exakt beskrivning. Området måste i stället – åtminstone delvis – beskrivas genom regler som innebär att granskningen är obligatorisk om lagförslaget uppfyller

vissa krav på exempelvis innebörd, räckvidd eller verkningar. I denna situation är en av rättighetsskyddsutredningens grundläggande tankar väsentlig, nämligen den att underlåtenhet att höra lagrådet aldrig får innebära att en rättstillämpande myndighet kan betrakta lagen som ogiltig. Det slutliga avgörandet av frågan om lagrådet skall höras läggs hos riksdagen. Som ett led i samma tanke får ses att regeringen enligt utredningens förslag skall vara skyldig att i vissa fall redovisa skälen till att ett lagförslag inte remitterats till lagrådet.

Juridiska fakultetsnämnden i Stockholm anser att svårigheten att avgränsa området för en obligatorisk lagrådsgranskning på ett adekvat sätt har resulterat i att rättighetsskyddsutredningen har valt att föreslå en i princip fakultativ granskning men med en rekommendation att lagrådets yttrande inhämtas innan riksdagen beslutar lag, som tillhör någon av ett antal uppräknade typer. Fakultetsnämnden beklagar att utredningen inte lyckats finna någon formel för att garantera att lagrådet hörs i sådana lagstiftningsfrågor där detta mera generellt är befogat. Ett system med en grupp av föreskrifter, som skulle omfattas av en obligatorisk lagrådsgranskning, kompletterad med en annan grupp av föreskrifter, där remiss till lagrådet skulle rekommenderas, anges ha vunnit sympatier inom rättighetsskyddsutredningen men dock ha övergivits. Fakultetsnämnden anser att en sådan lösning principiellt hade varit att föredraga och beklagar att utredningen – med visst frångående av direktiven – inte har ansett sig kunna presentera något förslag i denna riktning. Eftersom den föreslagna ordningen dock är överlägsen nuvarande system, vill fakultetsnämnden inte motsätta sig att den valda principlösningen, som torde vara resultatet av en politisk kompromiss, genomförs.

Svea hovrätt hör till de instanser som förordar en obligatorisk lagrådsgranskning. Hovrätten delar inte rättighetsskyddsutredningens betänkligheter mot införandet av en strikt obligatorisk granskning. Det finns ingen anledning att anta att regeringen underlåter remiss till lagrådet när lagen uttryckligen föreskriver sådan. Risker att lag skall befinnas ogiltig på grund av att lagrådet inte hörts behöver med andra ord inte tillmätas praktisk vikt. Hovrätten förordar en uttrycklig föreskrift om skyldighet för regeringen att i vissa fall höra lagrådet.

Länsstyrelsen i Uppsala län konstaterar att rättighetsskyddsutredningen inte har förordat att den tidigare obligatoriska lagrådsgranskningen återinförs, trots att departementschefen i direktiven angav att starka skäl talade för ett återinförande av en obligatorisk medverkan av lagrådet i lagstiftningsarbetet. Lagrådsutredningen, vars yttrande ligger till grund för rättighetsskyddsutredningens ställningstagande, har i sitt yttrande utgått från att en obligatorisk lagrådsgranskning skulle införas på vissa lagstiftningsområden och på grund härav i denna del inriktat sig på hur en avgränsning av det obligatoriska granskningsområdet skulle ske. Länsstyrelsen finner i likhet med departementschefen att starka skäl föreligger för ett återinförande av den obligatoriska lagrådsgranskningen. Länsstyrelsen tillstyrker att avgränsningen av

området för en obligatorisk lagrådsgranskning sker enligt det alternativ som lagrådsutredningen förordar.

Sveriges industriförbund och *Svenska arbetsgivareföreningen* menar att det efter det att den obligatoriska lagrådsgranskningen avskaffades år 1971 allt oftare kunde förmärkas tekniska brister i lagstiftningsprodukterna. Vid sidan om den höga lagstiftningstakten orsakade den nästan fullständiga frånvaron av lagrådets granskningsverksamhet denna utveckling. Organisationerna känner följaktligen stor tillfredsställelse när det nu föreslås regler som skall ha till effekt att öka lagrådets deltagande i lagstiftningens utformning. Organisationerna tillstyrker rättighetsskyddsutredningens förslag med följande reservationer. Såvitt angår området för lagrådets granskning förordar organisationerna lagrådsutredningens förslag sådant det är utformat i 8 kap. 19 § RF framför rättighetsskyddsutredningens och detta av två skäl. Lagrådsutredningens förslag garanterar i högre grad en "obligatorisk" lagrådsgranskning till följd av att lagrådets yttrande "skall" inhämtas vid vissa bestämda lagstiftningsfrågor. Rättighetsskyddsutredningens förslag med "bör"-regler och förklaringsskyldighet för regeringen i vissa situationer riskerar att utvecklas mot det fakultativa system som råder i dag när t. ex. lagstiftningstakten av olika anledningar blir hög. Vidare är bedömningen huruvida en lag är "viktig för enskilda eller för allmän synpunkt" ägnad att inrymma väl stor skönsmässighet för att utgöra undantagsgrund i ett grundlagsstadgande.

LRF anser att den obligatoriska lagrådsgranskningen bör återinföras. Lagstiftningstakten har efter år 1971 varit hög. Lagar har utformats på ett sådant sätt att de fått karaktär av "ramlag" eller att de innehåller general-klausuler som lämnar stort utrymme för de rättstillämpande organen, vilket har väckt farhågor för rätts säkerheten. I direktiven för rättighetsskyddsutredningen framhåller departementschefen att starka skäl finns för ett återinförande av en obligatorisk lagrådsgranskning. Utredningens förslag innebär inte ett sådant återinförande. *LRF* anser i likhet med departementschefen att skäl föreligger för att återinföra en obligatorisk lagrådsgranskning. Lagrådsutredningen har förutsatt att obligatorisk lagrådsgranskning skulle införas på vissa områden och dess arbete har varit inställt på avgränsningsproblem sammanhängande härmed.

Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen understryker vad rättighetsskyddsutredningen anför om att lagrådets verksamhet är värdefull som ett led i arbetet på att få fram fullgoda lagförslag samt att granskningen i lagrådet är en garanti för att rätts säkerhetsintresset samt kravet på enhetlighet, konsekvens och klarhet i rättssystemet iakttas. Avdelningen anser emellertid att utredningens argumentering i fråga om nackdelarna med obligatorisk lagrådsgranskning inte är övertygande. Risker för att det skulle förekomma fall där domstolarna skulle frångå en lag verkan, därför att den inte granskats av lagrådet, måste bedömas som minimal. Även om utredningen bemödat sig att finna ett fullgott alternativ till obligatorisk granskning är dock det framlagda förslaget inte sådant att avdelningen finner det godtagbart. Avdelningen anser att obligatorisk lagrådsremiss bör före-

komma inom de lagområden som anges i utredningens förslag.

Medborgarrättsrörelsen anser att lagrådets hörande i princip bör vara obligatoriskt. Praktiska svårigheter kan vållas därav att lagrådets kapacitet kan komma att inte alltid räcka till för granskning av alla de lagförslag som ifrågakommer för granskning. Enligt organisationens mening bör det överlåtas till lagrådet att, för den händelse dess arbetskapacitet skulle överansträngas, självt ta ställning till vilka förslag som skall behandlas mera ingående. Ett sådant urval av lagrådet är att föredra framför ett urval företaget av en rent politisk instans som regeringen. Denna måste antas komma att av och till bedöma behovet av lagrådsgranskning från politisk-taktiska och andra liknande synpunkter i stället för att ta hänsyn till det rent rättsliga behovet av lagrådsgranskning.

Tveksam till lagrådsgranskningen över huvud taget är *hovrätten för Övre Norrland*. Hovrätten anför:

Utredningen har stannat för en lösning när det gäller omfattningen av lagrådsgranskningen som till formen är fakultativ men som faktiskt står obligatoriet mycket nära. Denna har valts främst av det skälet att man velat undvika att hamna i den situationen att en lag kommer att betraktas som ogiltig därför att den myndighet som har att tillämpa den för sin del finner att den skulle ha behandlats av lagrådet.

Man kan i detta läge fråga sig om de skäl som anförts för att skärpa den nu gällande fakultativa ordningen verkligen har den tyngd som utredningen hävdar. Hovrätten kan för sin del inte finna detta. Den möjlighet för en minoritet inom ett riksdagsutskott att få ett ärende under lagrådets prövning måste rimligen utgöra ett tillräckligt effektivt medel mot tendenser hos regeringen att vilja "gå runt" lagrådet. I detta sammanhang vill hovrätten ifrågasätta den del av "bevisföringen" mot en fakultativ lagrådsgranskning som jämförelsen mellan antalet remisser före och efter 1971 utgör. De uppgifter om lagrådets tjänstgöring som utredningen redogör för på s. 131 är avgjort betydligt intressantare i sammanhanget. Med dem som bakgrund kan man konstatera att om man år 1970 hyste förhoppningen att lagrådets arbetsbörda skulle minska så har den i stort sett inte infriats.

Man kan om utredningens lösning vidare säga det att den bär tydliga spår av det dilemma som ligger inbyggt i ett system där domare i de två högsta instanserna tas i anspråk för andra än dömande uppgifter. Å ena sidan har man önskemålet att få en så bred granskning som möjligt, å andra sidan finns ambitionen att inte minska de högsta domstolarnas kapacitet genom att "beröva" dem deras domare. Detta dilemma bör man inte ta sig ur genom att öka antalet domare i berörda domstolar, om det råder allmän enighet. Redan det förhållandet att dilemmat finns där, gör att det kan ifrågasättas om den i och för sig önskvärda tekniska granskningen av vissa lagstiftningsprodukter bör ligga på ett lagråd av det slag som vi nu har. Rent principiellt kan det hävdas att granskningen av regeringens "produkter" bör göras i regeringskansliet (jfr ordningen före 1975 då ju lagrådet formellt var en del av Kungl. Maj:ts kansli).

Frågan om vilka lagar som lagrådsgranskningen bör avse har föranlett ett par kommentarer.

Högsta domstolen anser att den lagstiftning som rättighetsskyddsutred-

ningen har medtagit får anses innefatta en lämplig avgränsning av området för lagrådets granskningsverksamhet. Samma åsikt har *länsstyrelsen i Stockholms län*.

Juridiska fakultetsnämnden i Lund kritiserar däremot förslaget i denna del. Fakultetsnämnden uttalar att den i vissa avseenden vaga avgränsningen av området för lagrådsgranskningen av praktiska skäl synes vara ofrånkomlig. Förslaget är dock behäftat med oklarheter på ett par punkter. Först och främst kan det vara diskutabelt, om ett lagförslag hör till någon av de uppräknade kategorierna, t. ex. om det angår begränsning av någon grundläggande fri- och rättighet eller om det gäller lag som avses i 8 kap. 3 §. Förslaget ger inget svar på frågan, vilket statsorgan som i ett sådant gränsfall skall avgöra, om stadgandet i RF om lagrådets hörande över huvud taget är tillämpligt eller ej. Nämnden hänvisar till konstitutionsutskottets föreslagna prövningsrätt enligt 2 kap. 12 § RF.

JK och *Svea hovrätt* tar upp frågan utifrån sina uppfattningar angående frågan om obligatorisk eller fakultativ lagrådsgranskning. *JK* förklarar att hans resonemang i fråga om fakultativ visavi obligatorisk lagrådsgranskning leder till slutsatsen att lagrådsutredningens förslag i punkterna 1–8 i utredningens förslag till 8 kap. 19 § bör bilda utgångspunkt för grundlagsregleringen på detta område. Svårigheterna är – som båda utredningarna har varit medvetna om – främst koncentrerade till föreskrifter som avses i 8 kap. 3 § RF (punkt 4 i det nyss angivna förslaget). Enligt *JK*:s mening finns det goda skäl för att bibehålla den uppräknade lagrådsutredningens gjort men *JK* utesluter inte möjligheten att begränsa uppräknningen. Oavsett om någon ändring görs i denna del bör uppräknningen kompletteras med en sista punkt i vilken utsägs att lagrådet skall höras även beträffande annan lag om lagen är viktig för enskilda eller från allmän synpunkt, dvs. en regel utformad på grund av rättighetsskyddsutredningens förslag. *Svea hovrätt* förordar, i likhet med lagrådsutredningen, att det obligatoriska granskningsområdet bestäms genom en uppräknade. Frågan vilka under 8 kap. 3 § RF hänförliga föreskrifter som skall höras till granskningsområdet bör ytterligare övervägas, men i huvudsak finner hovrätten de av lagrådsutredningen angivna föreskrifterna vara väl valda.

Frågan om också skattelag skall omfattas av lagrådsgranskningen diskuteras i några yttranden.

Högsta domstolen förklarar att den tveksamhet som kan föreligga i frågan om vilka lagar som bör omfattas av lagrådsgranskning hänför sig till att också skattelagstiftning tas med. Det anförda innebär självfallet inte att domstolen anser att skattelagarna skulle vara i mindre behov av granskning än annan lagstiftning. Tveksamheten sammanhänger bl. a. med osäkerhet om den volymmässiga ökningen av granskningsverksamheten som skattelagarna kan väntas ge upphov till. Om ökningen blir alltför stor, kan detta medföra att undantagsreglerna måste utnyttjas i en utsträckning som inte har varit avsedd. Därmed kan också det förhållande mellan huvudregel och undantag,

som förslaget synes utgå ifrån, komma att förändras. Den anförda tveksamheten utgör dock inte tillräcklig anledning att förorda ändring av förslaget.

Regeringsrätten anför:

Med det innehåll föreskrifterna om lagrådsgranskningsområdet föreslås få kommer inom detsamma att falla också förslag till skattelag. Givetvis skall beträffande sådan lag, alldeles som beträffande övriga lagtyper, gälla att den skall lagrådsgranskas endast under förutsättning att den är viktig för enskilda eller från allmän synpunkt, att lagrådsgranskning behövs och att lagstiftningsfrågan inte är alltför brådskande. Utredningen har (s. 143–145) anfört övertygande skäl för att skattelagarna inte bör särbehandlas i granskningshänseende utan liksom andra lagtyper som faller under 8 kap. 3 § RF i princip bli föremål för lagrådsgranskning. Regeringsrätten kan därför ansluta sig till förslaget också i denna del. Det bör dock inte fördöljas att en sådan överföring av skattelagarna till granskningsområdet som det blir fråga om kommer att innebära en väsentlig arbetsökning för lagrådet och detta inte minst med tanke på att mycket komplicerade rättsliga frågor kan uppkomma på detta lagstiftningsområde. Just sistnämnda förhållande utgör emellertid ett särskilt skäl att inte göra något undantag för skattelag.

Utredningen anför (s. 145) att den omständigheten att en skattelag hänvisas till lagrådet naturligtvis inte utan vidare skall leda till att lagrådet anser sig behöva granska alla föreskrifter i lagen lika ingående. Utredningen menar emellertid att det inte bara med tanke på lagrådets arbetsbörda utan också av hänsyn till önskemålet om en klar rågång kring lagrådets ansvarsområde ofta kan vara motiverat att remissen klart anger på vad lagrådet främst skall inrikta sin granskning. Detta uttalande strider mot vad utredningen tidigare anfört om att det direkt av grundlagen bör följa varpå lagrådets granskning skall vara inriktad. Det kan rimligen inte godtagas att förslag till skattelag särbehandlas på så sätt att lagrådet hörs endast beträffande vissa utvalda delar. Det bör här liksom eljest ankomma på lagrådet självt att med utgångspunkt i vad grundlagen föreskriver om granskningens ändamål avgöra hur granskningen i det enskilda fallet skall läggas upp.

Kammarrätten i Göteborg ställer sig positiv till att skattelagarna hänförs till de lagar som bör granskas av lagrådet. Skattelagstiftningen skulle utan tvivel må väl av en sådan granskning, inte minst från systematisk synpunkt. Lagrådsgranskning kan därför sannolikt vara till stor nytta på detta område. *Kammarrätten i Sundsvall* anser att en lagrådsgranskning av skattelagar kan fylla en viktig funktion när det gäller att öka överskådligheten, klarheten och konsekvensen. Kammarrätten hälsar därför med tillfredsställelse att skattelagarna enligt förslaget faller inom området för lagrådsgranskningen.

Riksskatteverket (RSV) anför:

En lagrådsgranskning av skattelagstiftningen och de förfaranderegler som har anknytning till denna lagstiftning bör, särskilt om granskningen i regeringens remisser styrs till lagtekniska väsentligheter och svårigheter i förslagen, enligt RSV:s mening kunna medverka till att skattelagarna blir goda produkter lagtekniskt sett. För RSV som central förvaltningsmyndighet i fråga om beskattning är det angeläget att den lagstiftning verket skall föra ut i tillämpning är av så god teknisk kvalitet som möjligt. Detta är särskilt

angeläget för RSV:s uppgift att efter bemyndigande utfärda föreskrifter och anvisningar som till sitt innehåll skall fylla ut lagstiftningen med ett konkret innehåll utan att därmed något egentligt nytt i fråga om skattepliktens omfång etc. får tillföras. Lagstiftningens tekniska utformning är även av stor betydelse för RSV:s uppgift att utfärda deklarationsblanketter. Dessa blanketter skall till sitt innehåll avspegla lagstiftningen. Blanketterna får inte innehålla uppgiftskrav som saknar stöd i lagstiftningen. Samtidigt skall blanketterna bl. a. av rättssäkerhetsskäl vara så utförliga att den skattskyldige med dess hjälp skall kunna lämna de uppgifter som leder till en varken för hög eller för låg beskattning. RSV anser att lagstiftningens betydelse i dessa sammanhang är så uppenbar att några exempel på detta inte behöver anföras.

Utredningens förslag till undantagsregler – att lagrådets yttrande inte behöver inhämtas när det skulle sakna betydelse eller menligt fördröja lagstiftningen – är enligt RSV:s mening allmänt sett lämpligt utformade. RSV vill dock understryka att det politiska inslaget i skattelagstiftningen är starkt och att lagstiftningen på detta område av olika skäl ofta brådskar. Man har anledning att räkna med att undantagsreglerna mycket ofta blir tillämpliga på skatteområdet. Detta förhållande bör kanske avspeglas klarare i stadgandet i 8 kap. 18 § RF.

I sammanhanget bör dock framhållas att det kan vara önskvärt att också skatteflyktsregler, även om de snabbt behöver genomföras, blir föremål för lagrådsgranskning. Utrymmet för sådan granskning i sådana och liknande fall blir, som utredningen också menar, i sista hand en politisk fråga. Saken bör emellertid också ses i samband med förslagen till ett varningsinstitut beträffande retroaktiva effekter av ny skattelagstiftning och till en general-klausul mot skatteflykt.

Utredningens uppfattning att granskning i lagrådet oftare kan bli påkallad i fråga om direkt skatt än i fråga om indirekt skatt är kanske riktig. RSV vill emellertid bestämt framhålla vikten av att man inte förringar värdet av en kvalificerad lagteknisk granskning av indirekt beskattning. RSV anför följande om detta.

Till grund för bl. a. mervärdebeskattningen ligger – uttryckligt eller underförstått – i stor utsträckning civilrättsliga eller i kommunalskattelagen definierade och praxisbundna begrepp, som reglerar beskattningsområde, beskattningsvärden, tidpunkt för skattskyldighetens inträde etc. En fortlöpande anpassning till befintlig eller ändrad lagstiftning på andra rättsområden är därför av avgörande betydelse för rättstillämpningen.

Lagstiftningen på såväl mervärdeskattens område som i fråga om annan indirekt beskattning, särskilt energiskatt och reklamskatt, är enligt RSV:s uppfattning långt ifrån okomplicerad.

RSV vill därför betona angelägenheten av att mera omfattande förslag till ändringar angående mervärdeskatten och övrig indirekt beskattning blir föremål för lagrådsgranskning i samma utsträckning som på det direkta skatteområdet.

Också *Sveriges industriförbund* och *Svenska arbetsgivareföreningen* tillstyrker att skattelag granskas av lagrådet. Organisationerna yttrar:

Redan under författningsdiskussionen på 1950-talet framfördes från näringslivet krav på lagrådsgranskning av skattelag. De allmänna skälen härför har lagrådsutredningen och rättighetsskyddsutredningen väl sammanfattat. Organisationerna delar i stort den anförda motiveringen. Vi vill

emellertid komplettera med några synpunkter.

Det har ibland hävdats att skattelagstiftningen är av sådan utpräglad politisk karaktär att en lagrådsgranskning inte vore lämplig. Med det diffusa uttrycket "politisk karaktär" torde avses att ett förslag till skattelag tillkommit som en innovation utan djupare sammanhang med gällande lagstiftning eller på annat sätt bryter mot gängse uppfattning om samhällssystemet. Om detta skulle vara riktigt finns enligt vår mening ännu starkare skäl att kräva en god lagstiftningsteknik i syfte att formulera den politiska viljeyttringen i tillämpliga termer. Vi kan alltså inte finna att skattelagens specifika politiska motivering – om en sådan finns – i sig föranleder ett annat betraktelsesätt än det som bör anläggas på övrig lagstiftning som berör enskilda i väsentlig mån.

En skattelag är nästan undantagslöst en lag som skall tillämpas av enskilda och en stor mängd offentliga tjänstemän med varierande utbildningsbakgrund. Vad särskilt angår den nya, under uppbyggnad varande taxeringsorganisationen framstår behovet av en tekniskt fullgod lagstiftning också som starkt motiverat.

För att trygga en likformig lagtillämpning tillämpas i Sverige och även i andra länder ett system av föreskrifter och anvisningar utfärdade av en central myndighet. Denna uppgift har tidigare handhållits av riksskatteverket. Erfarenheterna från 25 års anvisningsverksamhet visar flera exempel på att myndigheten varit tvingad att utfärda anvisningar vars fullständiga överensstämmelse med skattelagen kan ifrågasättas. Anledningen till denna bristande kongruens har varit lagstiftningens tekniska brister. Myndigheten har då tagit på sitt ansvar att, för att den givna skattelagen skall kunna tillämpas, utfärda anvisningar utan stöd i lag. Detta är ett ytterst otillfredsställande tillstånd. Tyvärr har existensen av en anvisande myndighet också i vissa fall negativt påverkat lagstiftarens ambition att prestera en fullgod lagstiftningsprodukt. Bristen på precision i lagstiftningen kan alltså leda till statsrättsligt inte önskvärda konsekvenser.

Organisationerna hävdar sålunda att en granskning av skattelag från rättsliga och lagtekniska synpunkter inte bara tillgodoser allmänna rättssäkerhetskrav som den enskilde medborgaren uppställer utan skänker ett fastare underlag för den stora kadern anställda inom skatteförvaltningen i deras verksamhet samt för domstolarnas utveckling av rättspraxis ävensom utgör en grundläggande förutsättning för ett system med centrala föreskrifter och anvisningar.

Vi vill understryka att det är lika viktigt att den indirekta beskattningen granskas. Denna beskattningsform är i dagens komplicerade samhälle väl så betydelsefull som den direkta. Särskilt vill vi framhålla det mycket betydande uppbördsansvar som åvilar skattskyldiga i fråga om avgifter och konsumtionsskatter. Detta rättsliga ansvar minskas inte av det förhållandet att avgiften eller skatten är avsedd att bäras av någon annan än uppbördsmanen. Man kan i dag konstatera att det allmänna krav på företagare av alla kategorier att uppträda som uppbördsmän fått en mycket betydande omfattning. Det finns knappast något exempel på en grupp företagare som inte har ett sådant åläggande.

Under hänvisning till vad ovan framhållits och vad vi anfört under många års diskussioner tillstyrker vi det framlagda förslaget till lagrådsgranskning av skattelag.

Svenska företagares riksförbund anser det vara av utomordentlig betydelse att skattelag granskas av lagrådet, om den är viktig för enskilda eller från

allmän synpunkt.

LRF anser att många skäl talar för att även skattelag skall omfattas av lagrådsgranskningen. Förbundet pekar på det förhållandet att denna lagstiftning berör direkt eller indirekt samtliga medborgare och av dem upplevs som ett djupt ingripande i deras personliga och ekonomiska förhållanden. Det är enligt *LRF*s uppfattning av största vikt att just en lagstiftning av denna karaktär på alla sätt tillgodoser rättssäkerhetens krav. Skattelagstiftningen bör med hänsyn till det berättigade kravet på likformig rättstillämpning bli föremål för lagrådets granskning. *LRF* tillstyrker således det framlagda förslaget om lagrådsgranskning av skattelag.

Medborgarrättsrörelsen anser det viktigt att alla förslag till skattelag blir underkastade granskning i lagrådet.

En annan uppfattning i frågan har *regeringsråden Reuterswärd och Wahlgren*, som efter en utförlig argumentation sammanfattningsvis framhåller att de ställer sig mycket tveksamma till den föreslagna regeln om ett generellt krav på lagrådsgranskning av skattelag. Enligt de två regeringsrådets mening har rättighetsskyddsutredningen inte i tillräcklig grad klargjort de problem som kan uppstå i och med att all skattelagstiftning förs in under området för lagrådsgranskning. De pekar på att lagrådets granskning kan komma att uppfattas som politisk, att skattelagstiftning ofta är brådskande och att tekniskt-administrativa överväganden har stor betydelse.

I några yttranden ifrågasätts om inte också andra lagar än de rättighetsskyddsutredningen har föreslagit bör granskas av lagrådet.

Regeringsrätten anför:

Grundlagberedningen framhöll vid sina överväganden om återinförande av obligatorisk granskning i lagrådet av vissa lagförslag (SOU 1972:15 s. 165) att åtskilliga viktiga grupper av lagar, såsom grundlagar, skatteförfattningar och kommunallagar, föll utanför området för den tidigare gällande obligatoriska granskningen. Grundlagberedningen synes med detta vilja ha sagt att, om en obligatorisk granskning ånyo skulle införas, också sådana författningar borde inbegripas. Av de nämnda lagkategorierna föreslås emellertid endast grundlag om tryckfriheten och skatteförfattning bli tillförda det område som skulle kunna kallas det primära granskningsområdet. Intet hinder torde i och för sig möta att remittera också ett förslag om ändring av regeringsformen eller om en kommunallag till lagrådet för granskning. När det gäller grundlag kan som särskilt skäl anföras att det synes vara mera rationellt att högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter yttrar sig via lagrådet än via envar domstol i plenum. Utredningen har emellertid inte alls berört de i och för sig viktiga frågorna om inte också RF och lag som avses i 8 kap. 5 § RF borde tillhöra det primära granskningsområdet (se dock lagrådsutredningens uttalanden om grundlag s. 286 och om kommunallag s. 297). Enligt regeringsrättens mening bör dessa frågor inte förbigås med tystnad utan göras till föremål för särskilda överväganden. Framhållas kan att, om det primära granskningsområdet bestäms på förslaget sätt, de skäl som brukar anföras mot lagrådsgranskning av grundlag och kommunallag förlorar sin udd. Remisskriterierna bör utesluta att någon skyldighet uppkommer att remittera förslag till sådana lagar för vilka en lagrådsgranskning inte lämpar sig.

Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen anser att det bör övervägas om inte lagrådet skall höras också i fråga om ändringar i RF.

Enligt *Medborgarrättsrörelsens* uppfattning är det viktigt att alla förslag till grundlag och kommunallag blir underkastade granskning i lagrådet.

Länsstyrelsen i Stockholms län konstaterar att lagstiftning om begränsning av fri- och rättigheter genom grundlag faller utanför det särskilt rekommenderade området för granskning. De flesta av grundlagarnas bestämmelser gäller frågor av utpräglad politisk natur, t. ex. bestämmelserna om stats-skickets grunder, om finansmakten eller om förhållandet till främmande makter. Beträffande dessa är lagrådsgranskning säkert inte särskilt väl ägnad. Länsstyrelsen vill emellertid ifrågasätta om inte ändringar i 2 kap. regeringsformen, som behandlar de grundläggande fri- och rättigheterna, bör föras till det område där lagrådsgranskning normalt bör ske. Den till grund för utredningens ställningstaganden liggande lagrådsutredningen anförde endast (s. 287) att det "knappast är tillfredsställande" om vissa avsnitt av regeringsformen skulle kräva lagrådsgranskning medan övriga delar inte skulle göra det. Rättighetsskyddsutredningen har inte uttalat sig närmare i denna fråga. Enligt länsstyrelsens mening måste rättssäkerhetsaspekterna och de juridiskt-tekniska bedömningarna principiellt anses vara minst lika betydelsefulla vid inskränkning av fri- och rättigheter genom grundlag som genom annan lagstiftning.

Å andra sidan säger sig *Landstingsförbundet* inte ha någon invändning mot att rättighetsskyddsutredningens förslag inte kommer att gälla t. ex. kommunallagen med undantag för 6 kap. om skatt till kommun och landstingskommun.

Frågan om lagrådsgranskning av förslag till förordning tas upp i två yttranden.

Regeringsrätten uttalar:

När det gäller området för lagrådsgranskningen står det klart att till ett obligatoriskt granskningsområde kan hänföras endast förslag till författning som har karaktär av lag. Detta behöver dock inte utesluta att remiss, när särskilda skäl talar för det, görs till lagrådet även av förslag till förordning. Lagrådsutredningen ansåg (s. 283) att, även om det kan förutsättas att anledning sällan finns att begära lagrådets yttrande över förordningar, det var lämpligast att inte utesluta sådana författningar från en fakultativ granskning. Lagrådsutredningen föreslog därför den ändringen i 8 kap. 18 § första stycket RF att lagrådet skall finnas för att avge yttrande över "förslag till lag eller annan författning". Regeringsrätten finner det välbetänkt att dörren på detta sätt hålls öppen för den händelse det någon gång skulle finnas påkallat t. ex. att inhämta yttrande från lagrådet inte bara över ett förslag till lag utan också över ett härtill anslutande förslag om tillämpningsföreskrifter.

Samma inställning har *Svea hovrätt* som anser det lämpligt att det genom en uttrycklig bestämmelse klargörs att förslag till förordning inte är utesluten från fakultativ granskning.

Förslaget att remiss till lagrådet skall ske i fråga om lag som är v i k t i g f ö r

enskilda eller från allmän synpunkt har föranlett invändningar från tre instanser.

Regeringsrätten anför:

Väl synes det riktigt att teckna en allmän ram för granskningsområdet genom en uppräknig av de typer av lagar som står i fokus för att sedan göra en åtstramning genom att tillfoga ett kvalifikationskrav. Om kravet skall få någon effekt och granskningsområdet få rimlig omfattning, torde dock ett starkare krav än "viktig för enskilda eller från allmän synpunkt" böra väljas. Knappast någon lag kan påstås inte vara viktig för enskilda eller från allmän synpunkt. Tänkbart är att stärka kvalifikationskravet genom att föreskriva att lagen skall finnas vara av större eller mera betydande vikt.

Juridiska fakultetsnämnden i Uppsala anser att de i förslaget uppräknade lagområdena måste alla anses viktiga, varför tillägget "om riksdagen finner lagen vara viktig för enskilda eller från allmän synpunkt" onödigtvis kan föranleda tillämpningsproblem. Samma uppfattning har *LRF*. Enligt förbundets mening bör därför vid det fortsatta lagstiftningsarbetet övervägas, om tillägget "om riksdagen finner lagen vara viktig för enskilda eller från allmän synpunkt" bör utgå. Att i alla situationer överlåta åt en riksdagsmajoritet att bedöma om ett lagförslag skall remitteras till lagrådet eller ej beroende på om förslaget bedöms vara t. ex. viktigt för enskilda eller ej är inte tillfredsställande. I åtskilliga fall har, med nuvarande regler på området, lagrådsgranskning underlåtit trots att lagförslagen på ett ingripande sätt berört rättsområde där granskning borde ha kommit till stånd. Granskningskravet ter sig i hög grad motiverat mot bakgrund av att en alltmer komplicerad lagstiftning i många fall är svår att överblicka.

De undantag från huvudregeln om lagrådsgranskning som föreslås behandlas i bl. a. *högsta domstolens* yttrande. Där anföras att man enligt kommittén måste räkna med att strömmen av lagförslag ibland kan vara så strid att undantagsregeln om brådska får vidgad tillämpning. Regeln får således betydelse även i andra situationer än den som den närmast för tanken till. Även när det gäller undantag under hänvisning till viss frågas beskaffenhet förutsätts att tillämpningen skall kunna variera från tid till annan. Det anförda innebär att undantagsreglerna som redan berörts får stor betydelse för reglering av granskningsverksamhetens omfattning. Särskilt blir detta fallet om antalet lagstiftningsärenden inom granskningsområdet genomgående blir större än utredningen förutsatt. Hinder mot att undantagsreglerna tillämpas så som utredningen förutskickat föreligger inte. Domstolen anser att utredningens förslag därför bör godtas även i denna del. Också *regeringsrätten* och *länsstyrelsen i Kronobergs län* godtar de föreslagna undantagen.

Ett par remissinstanser har invändningar mot något av undantagen men godtar det andra.

Svea hovrätt anför:

Vad angår undantag från det obligatoriska granskningsområdet är det uppenbarligen angeläget att lagrådet inte i onödan belastas med mindre väsentliga lagförslag. En begränsning som går ut på att remiss till lagrådet kan underlåtas beträffande förslag som inte är av mera ingripande betydelse för enskilda och inte heller är av invecklad beskaffenhet kan därför godtas. Hovrätten vill vidare ansluta sig till lagrådsutredningens förslag att undantag kan gälla föreskrifter av sådant slag att det med hänsyn till lagrådsgranskningens ändamål är uppenbart obehövt att höra lagrådet. Innehållet av undantaget bestäms av den inriktning för granskningen som tidigare angivits.

Däremot vill hovrätten vända sig mot förslaget att göra undantag från lagrådsgranskning, om lagrådets hörande skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men skulle uppkomma. Den enskildes intresse av att ett lagförslag inom det obligatoriska granskningsområdet är väl genomarbetat och väl genomtänkt måste i flertalet fall antas väga över önskemål om ett snabbt genomförande av lagstiftningen. Även om ett lagförslag är tekniskt okomplicerat kan det strida mot grundlag eller annan lag och i sådant fall bör inte enbart brådska kunna åberopas som skäl för att inte höra lagrådet. Än mindre bör det kunna ifrågakomma att brådska – som rättighetsskyddsutredningen menar – skall kunna användas som skäl för undantag från lagrådsgranskning endast därför att strömmen av lagförslag till lagrådet tillfälligt är strid (s. 146). Vid en stark tillströmning av förslag till lagrådet bör regeringen i stället begära att lagrådet prioriterar de mest brådskande förslagen.

Också *juridiska fakultetsnämnden i Lund* vänder sig mot undantaget för brådskande lagstiftningsärenden. Att en lagrådsremiss skulle allvarligt fördröja lagstiftningsfrågans behandling kan bero på lagrådets aktuella arbetsbelastning, och denna kan i sin tur bero på regeringens underlåtenhet att vid behov inrätta fler lagrådsavdelningar. Det öppnas sålunda en möjlighet för regeringen att på en omväg styra frekvensen av lagrådsremisser.

En helt annan uppfattning har *juridiska fakultetsnämnden i Uppsala*, som förordar att undantag från huvudregeln om hörande av lagrådet görs bara för brådskande ärenden.

Förslaget att regeringen skall vara skyldig att redovisa sina motiv, om den lägger fram förslag till lag inom något av de uppräknade områdena utan att ha hört lagrådet berörs av bl. a. *regeringsrätten*. Domstolen uttalar att det möjligen kan tyckas onödigt att regeringen också i fullständigt uppenbara fall tvingas motivera frånvaron av lagrådsgranskning men det kostar å andra sidan ringa möda att lämna sådana förklaringar. Den föreslagna ordningen bör enligt regeringsrättens mening accepteras med hänsyn till betydelsen av att reglerna om lagrådsgranskningen förstärkts med en generell föreskrift om motiveringsskyldighet vid underlåten lagrådsremiss. Också *JK*, *Svea hovrätt*, *länsstyrelsen i Kronobergs län* och *Medborgarrättsrörelsen* ansluter sig till förslaget om införande av bestämmelser om motiveringsplikt för regeringen vid underlåtet hörande av lagrådet.

Svenska företagares riksförbund tar upp en angränsande fråga, nämligen utskottsminoritetens möjligheter att påkalla lagrådsgranskning. Förbundet anser att dessa möjligheter behöver stärkas ytterligare. Med utredningens förslag ges enligt de parlamentariska spelreglerna en regering baserad på en lojal riksdagsmajoritet möjligheter att kringgå lagrådsprövning av lagförslag med hänvisning till att ett dröjsmål skulle leda till avsevärt men. För att garantera utskottsminoritetens möjligheter att påkalla lagrådsprövning skall därför sådan *alltid* ske då en tredjedel av ledamöterna så begär. Naturligtvis kan detta i vissa fall leda till en viss försening. Men som utredningen själv framhåller torde en remiss från beredande utskott till lagrådet vara avsevärt mindre tidsödande än en mer allmän remiss till grupper av statliga myndigheter. Därtill bör en viss försening accepteras om utskottsminoriteten anser en lagrådsprövning vara motiverad med hänsyn till ett vidgat skydd för rättssäkerhetsintresset och för enhetlighet, konsekvens och klarhet i rättssystemet.

Lagrådsgranskningens inriktning behandlas närmare i några yttranden.

Regeringsrätten framhåller att domstolen delar utredningens mening om att lagrådet inte skall gå in på ett lagförslags allmänna politiska grunder men att det inte går att dra någon skarp skiljelinje mellan politik och juridik vid lagstiftning. En granskning i sak av ett lagförslag är visserligen i princip något annat än en lagteknisk och juridisk granskning, men sakfrågorna kan inte undgå att ibland komma in i bilden också vid en granskning av det senare slaget, t. ex. vid överväganden av frågor om enskilds rättssäkerhet och om ett förslags förenlighet med landets rättsliga traditioner. Särskilt påtagligt blir sambandet mellan politik och juridik när lagrådet, som utredningen föreslår och som helt stämmer med den traditionella synen på lagrådets uppgifter, skall granska om ett lagförslag är så utformat att lagen kan antas tillgodose angivna syften, dvs. de politiska målsättningarna. Det ter sig under sådana förhållanden som en omöjlig uppgift att i lagtext fånga grundsatsen att lagrådet inte skall gå in på politiska frågor vid sin befattning med ett lagförslag. Den lösning som utredningen valt, nämligen att i stället positivt beskriva lagrådets uppgift, synes därför vara den rätta.

Svea hovrätt påpekar att – om ett särskilt lagstiftningsförfarande i fråga om fri- och rättighetsbegränsande lag införs – en medverkan av lagrådet på det sätt rättighetsskyddsutredningen har tänkt sig skulle medföra åtskilliga komplikationer, bl. a. i form av större risker för att lagrådet tvingas till just sådana politiska ställningstaganden som man vill undvika.

Förslaget att i RF skall införas en *föreskrift* som anger lagrådsgranskningens inriktning har föranlett en del uttalanden i remissyttrandena.

JK delar principiellt rättighetsskyddsutredningens uppfattning att grundlagen så långt möjligt bör klargöra i vilka hänseenden lagrådet skall yttra sig. Huvudskälet för en bestämmelse i ämnet är att den skulle undanröja varje

misstanke att lagrådet anlägger politiska synpunkter vid sin laggranskning. Uttryckliga bestämmelser har också en viss betydelse med hänsyn till lagprövningsrättens tillämpning. *Svea hovrätt* ifrågasätter visserligen nödvändigheten av en uttrycklig bestämmelse, eftersom det numera synes råda allmän enighet om lagrådsgranskningens inriktning. Med hänsyn bl. a. till att en sådan bestämmelse kan underlätta bedömningen av undantag från den obligatoriska granskningen tillstyrker hovrätten dock utredningens förslag i denna del. *Kammarrätten i Göteborg* har i huvudsak inte något att erinra mot att inriktningen av lagrådsgranskningen regleras i RF. Också *kammarrätten i Sundsvall* ansluter sig till förslaget. *Riksskatteverket* anser att utvidgningen av lagrådets granskningsområde till betungande offentlig-rättslig lagstiftning, där rent politiska värderingar kan spela stor roll, gör det angeläget att granskningens lagtekniska inriktning klargörs i ett stadgande i RF.

Enligt *regeringsrättens* uppfattning har utredningens tanke varit att, om en föreskrift ges om lagrådsgranskning av vissa typer av lagförslag, en föreskrift naturligen också bör ges om vad granskningen skall gå ut på och att härför talar såväl principiella skäl (politiskt inriktad granskning skall avstyras) som praktiska skäl (någon ram för granskningen skall inte behöva anges i remissbesluten). Det är emellertid mycket svårt att dra några helt klara gränser mellan politik och juridik. Hur en regel om inriktningen av lagrådsgranskningen än skrivs och hur lagrådet än anstränger sig att efterleva regeln till anda och bokstav, lär lagrådet ändå inte kunna undgå att i enskilda fall från något håll bli utsatt för kritik för att dess granskning varit politiskt inriktad.

Vissa moment i lagrådsgranskningens inriktning tas upp av några remissinstanser.

Regeringsrätten framhåller att det har brukat nämnas som en självklar uppgift för lagrådet att granska om ett förslag är förenligt med grundlagen men att denna granskningsuppgift i det förflutna nästan aldrig har fått aktualitet. Denna uppgift har emellertid numera trätt i förgrunden med den fortgående utbyggnaden av bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter. Granskningen av lagförslags grundlagsenlighet framstår nu som en mycket viktig uppgift för lagrådet och tillika en uppgift som i viss mån ger lagrådet en ny ställning i statsskicket. Vad lagrådet uttalar t. ex. i frågan om ett förslag till rättighetsbegränsande lag är förenligt med 2 kap. 12 § RF kan antas få mycket stor betydelse både vid riksdagens behandling av lagförslaget och vid prövning av lagen efter dess antagande.

Kammarrätten i Göteborg är tveksam beträffande inriktningen av lagrådsgranskningen och erinrar om att lagrådsutredningen framhåller (s. 263) att lagrådet i sin granskningsverksamhet också måste bevaka rättssäkerhetsintresset varav följer att uppmärksamhet också måste ägnas åt den materiella sidan av ett lagförslag. I kammarrättens yttrande uttalas vidare att

rättighetsskyddsutredningen inte finner (s. 134) att dessa uttalanden ger anledning till gensaga. Att bevaka att ett granskat lagförslag inte strider mot rättssäkerhetens krav måste sålunda enligt kommittén omfattas bl. a. av uppgiften att undersöka om förslaget passar väl in i rättsordningen i övrigt. Kammarrätten förklarar att det i förstone kan verka vara en naturlig uppgift för lagrådsgranskningen att bevaka att ett lagförslag inte strider mot rättssäkerhetens krav. Kammarrätten är likväl tveksam till om granskningsuppgiften bör preciseras på detta sätt. Rättssäkerhetsbegreppet har en oklar betydelse och olika personer lägger in skilda värderingar i begreppet, ofta beroende på politisk uppfattning. Rättssäkerheten används inte sällan som slagträ i den politiska debatten på de mest skiftande sätt. Som exempel nämner kammarrätten den debatt som har förts om att införa en generalklausul mot skatteflykt. Att dra in lagrådet i sådana stridsfrågor kan äventyra dess anseende för opartiskhet. Kammarrätten förordar därför att bestämmelsen om att lagrådet skall undersöka hur ett förslag förhåller sig till rättssäkerhetens krav utgår.

Länsstyrelsen i Uppsala län framhåller i detta sammanhang särskilt den del av lagrådets granskning som departementschefen i yttrande till 1970 års regeringsförslag angående lagrådet uttryckte på följande sätt "att uppmärksamma svårigheter som kan uppkomma vid tillämpningen av den nya lagstiftningen och göra klarläggande uttalande om hur svårigheterna skall bemästras". Lagar som utformas på ett sådant sätt att de genom generalklausuler lämnar stort utrymme för de rättstillämpande myndigheternas bedömning måste för den enskilde medborgaren inge farhågor för rättssäkerheten, samtidigt som svårtolkade paragrafer i praktiken kan komma att innebära att olika domstolar eller myndigheter vid tillämpningen kan komma till olika resultat vid sin bedömning. I alla dessa fall har lagrådet en mycket viktig funktion att fylla dels genom att peka på tolkningssvårigheterna, dels genom vägledande uttalande angående tolkningen för att möjliggöra en enhetlig bedömning vid rättstillämpningen. Man måste alltid ha i minnet att generalklausuler av olika slag, vilka lagstiftarna gärna tillgriper för att kunna täcka upp alla nu tänkta och i framtiden uppkomna situationer, i sig kan innebära en stor rättssäkerhet för den enskilde. Den enskilde blir många gånger i dessa fall beroende av den rättstillämpande myndigheten och med begränsade möjligheter att kunna förutse hur ett visst handlande kommer att bedömas. Länsstyrelsen vill här liksom tidigare påpeka vikten av att skapa materiella regler för att öka skyddet för medborgarnas fri- och rättigheter i stället för att skydda dessa regler genom mer eller mindre invecklade procedurregler. Länsstyrelsen betonar avslutningsvis starkt det värdefulla i lagrådets juridisk-tekniska granskning. Samma uppfattning har *LRF*.

Landstingsförbundet konstaterar att rättighetsskyddsutredningen av allt att döma inte har fäst avseende vid förhållandet mellan den på senare år allt mer betydelsefulla granskningen av språket i lagar och förordningar och lagrådets

mer juridiskt inriktade granskning. Vid omarbetning av en text till större klarhet från rent språkliga utgångspunkter kan sålunda utpräglat juridiskt betingade preciseringar få en ändrad innebörd som inte varit avsedd. Karaktären hos den genomgång som görs sist innan en lagtext slutgiltigt anses färdig är därför inte utan betydelse. Detta ansvar åvilar emellertid normalt vederbörande riksdagsutskott och därmed egentligen varken lagrådet eller statsrådsberedningens språkgranskare.

Rättighetsskyddsutredningens förslag beträffande lagrådets sammansättning och arbetsformer har i allt väsentligt fått ett positivt mottagande bland remissinstanserna.

Högsta domstolen understryker vikten av att högsta domstolen och regeringsrätten inte bör bli större än nu och att för lagrådsgranskningen i princip inte skall få tas i anspråk fler domare från dessa domstolar än som svarar mot två lagrådsavdelningar i nuvarande sammansättning. *Regeringsrätten* ansluter sig till utredningens förslag att lagrådet liksom nu skall bestå av domare från högsta domstolen och regeringsrätten men att liksom nu också andra kvalificerade jurister skall kunna förordnas som ledamöter. *Svea hovrätt* godtar förslaget men anser att det med tanke på lagrådsgranskningens syfte att säkerställa konsekvens och enhetlighet i rättsreglerna kan te sig mindre lämpligt att lagrådet arbetar på flera avdelningar och att en minskning av antalet ledamöter innebär en viss försvagning av granskningen. *Kammarrätten i Göteborg* tillstyrker de föreslagna reglerna om lagrådets sammansättning och arbetsformer i deras helhet. Klart positivt är enligt kammarrättens mening förslaget att den hittillsvarande principen med övervikt i lagrådet av ledamöter från högsta domstolen skall ersättas med en i princip lika rekrytering från högsta domstolen och regeringsrätten. Därigenom kommer lagrådets sammansättning att bättre än hittills avspegla det förhållandet att tyngdpunkten i lagstiftningsaktiviteten alltmer förskjuts till det offentlig-rättsliga området. Värdefullt är också att lagrådsavdelningarna skall kunna ha sinsemellan olika sammansättning av justitieråd och regeringsråd. Varken *kammarrätten i Sundsvall* eller *länsstyrelsen i Kronobergs län* har något att invända mot utredningens förslag till organisation och arbetsformer för lagrådet.

Svenska kommunförbundet förutsätter att möjligheten att en lagrådsavdelning skall vara sammansatt av ett justitieråd och två regeringsråd kommer att utnyttjas när lagrådet har att granska lagstiftning med offentligrättslig anknytning. Enligt *riksskatteverkets* mening bör det framhållas att skattelagstiftning – möjligen bortsett från arvs- och gåvoskatt – regelmässigt bör granskas på lagrådsavdelning sammansatt med ett justitieråd och två regeringsråd.

Svenska företagares riksförbund instämmer i utredningens tankegångar vad gäller avdelningarnas sammansättning men anser att det borde komma klarare till uttryck att de av lagrådets ledamöter vilka inte är domare i högsta domstolen eller regeringsrätten främst skall vara pensionerade justitieråd

eller regeringsråd.

Förslaget att det normala antalet ledamöter på avdelning skall sänkas från fyra till tre behandlas närmare i yttranden från *högsta domstolen* och *regeringsrätten*.

Högsta domstolen anför:

Nuvarande ordning, som bestått sedan lagrådets tillkomst, har visat sig vara ändamålsenlig och effektiv. Om ledamöterna gäller att de har olika erfarenheter och speciella kunskaper på olika områden. Detta medför att med tanke på granskningens allsidighet en avdelning med fyra ledamöter uppenbarligen allmänt sett bör vara att föredra framför en avdelning med tre ledamöter. Det avgörande skälet för att övergå till den föreslagna ordningen blir under dessa förhållanden att den kan antas ge möjlighet till handläggning av ett ökat antal granskningsärenden. Olika omständigheter torde dock medverka till att vinsten i fråga om handlagda ärenden inte blir så stor som vid första påseende kan förväntas. Det större erfarenhetsunderlaget hos en avdelning med fyra ledamöter torde inte sällan kunna medföra en tidsvinst vid behandlingen av vissa frågor. Även arbetet med att författa lagrådets yttrande ger en tidsvinst om det fördelas på fyra. Det torde inte heller kunna undvikas att arbetet för ledamöterna blir mer betungande i en avdelning på tre än i en avdelning på fyra.

Vad sålunda anförts talar visserligen starkt för bibehållande av nuvarande ordning med fyra ledamöter i en lagrådsavdelning. Emellertid kan utredningens förslag beträffande laggranskningens omfattning förväntas leda till sådan ökning av lagrådets arbetsuppgifter att förslaget med tre ledamöter får godtagas som huvudregel för att arbetet skall kunna fördelas på fyra lagrådsavdelningar utan ogynnsam återverkan på den dömande verksamheten i *högsta domstolen* och *regeringsrätten*. Fördelarna med en sammansättning av fyra ledamöter vid granskning av mera omfattande eller särskilt viktiga lagförslag framhäver emellertid betydelsen av undantagsregeln som medger sådan sammansättning, om särskilda skäl föreligger.

Regeringsrätten anser att det i och för sig framstår som önskvärt att behålla nuvarande ordning med normalt fyra ledamöter. Domstolen delar emellertid uppfattningen att detta skulle leda till krav på ett större antal domare från *högsta domstolen* och *regeringsrätten* än som lämpligen bör komma i fråga. *Regeringsrätten* anser därför förslaget om att lagrådets avdelningar normalt skall ha tre ledamöter, med möjlighet att öka antalet till fyra när särskilda skäl påkallar det, bör godtas.

6 Grundlagsstiftning

Förslaget om att förslag till ändring i grundlag skall väckas minst tio månader före det riksdagsval, efter vilket riksdagen skall besluta slutligt, och förslaget att grundlagsfråga skall bli föremål för folkomröstning, om minst en tredjedel av riksdagens ledamöter begär det, mottas nästan genomgående positivt av remissinstanserna. De remissinstanser som tillstyrker båda förslagen eller uttryckligen lämnar dem utan erinran är *Svea hovrätt*, *hovrätten för Övre Norrland*, *kammarrätterna i Göteborg* och *Sundsvall*.

domstolsverket, ÖB, riksförsäkringsverket, de juridiska fakultetsnämnderna i Lund och Stockholm, samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden i Lund, de fyra länsstyrelserna, Svenska kommunförbundet, SACO/SR samt Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen. Några remissinstanser ställer sig emellertid tveksamma till ett av förslagen eller båda.

Bland de remissinstanser som tillstyrker förslaget om tidsfrist eller uttryckligen lämnar det utan erinran är som nämnts *Svea hovrätt*. Hovrätten ifrågasätter dock om det inte vore i konsekvens med förslaget i övrigt att för det fall att grundlagsförslaget med konstitutionsutskottets medgivande har lagts fram kanske kort före valet införa en tidsfrist också *efter* valet. För att säkerställa önskvärd betänketid kunde man för sådant fall föreskriva t. ex. att det slutliga beslutet inte får fattas förrän tidigast tio månader efter det att förslaget lades fram.

Kammarrätten i Sundsvall noterar att bakom förslagen ligger tanken att grundlagsändringar bör omgärdas av starkare garantier än dem som ligger i reglerna om två riksdagsbeslut med enkel majoritet och mellanliggande val. Under de senare decenniernas grundlagsarbete har frågan om sådana ytterligare garantier tilldragit sig betydande uppmärksamhet och också vållat motsättningar. Enligt kammarrättens mening är de nu föreliggande förslagen väl ägnade att ligga till grund för en lösning av den omdiskuterade frågan.

Juridiska fakultetsnämnden i Stockholm uttalar att de föreslagna reglerna om tidsfrist enligt fakultetsnämndens uppfattning är väl ägnade att tillgodose det uppställda syftet att garantera att förslag till konstitutionella reformer blir föremål för en grundlig behandling i riksdagen, samtidigt som utrymme ges för en omfattande offentlig debatt. Förslagets närmare utformning föranleder ingen erinran från nämndens sida.

Länsstyrelsen i Stockholms län finner att den särskilda tidsfristen förefaller välgrundad. Den ökade möjligheten för allmänheten att sätta sig in i förslagen före det slutliga avgörandet bör enligt länsstyrelsens mening kunna resultera i en betydande vitalisering av debatten kring viktiga grundlagsfrågor och därigenom bidra till en fördjupning av demokratin. *Länsstyrelsen i Uppsala län* anser att förslaget är ägnat att öka säkerheten för att grundlagsförslag blir noga övervägda innan slutligt beslut skall fattas.

Länsstyrelsen i Hallands län anser det vara av stort värde att grundlagsändringar blir så noga övervägda och penetrerade som möjligt. F. n. har det snarare varit regel än undantag att grundlagsändringar skett genom två beslut som legat endast kort tid före resp. efter ett riksdagsval. Den av utredningen föreslagna tidsfristregeln ger således tid till debatt i ämnet. Av utredningen föreslagna tidsfrist jämte undantagsregeln från tidsfristen grundad på fem sjättedels majoritet i konstitutionsutskottet har länsstyrelsen inte funnit några bärande invändningar mot. Inte heller *Pressens samarbetsnämnd* har någon erinran mot förslaget.

Sveriges författarförbund anser att förslaget att ett grundlagsförslag skall framläggas i god tid före det val, som skall komma mellan de båda riksdagsbesluten, är synnerligen välmotiverat. De senaste årens erfarenheter ger belägg för denna ståndpunkt. Den stora grundlagsreformen genomfördes år 1973 trots att starka opinioner menade att 2 kap. RF inte hade fått en tillfredsställande utformning. Detta ledde till tillsättandet av 1973 års fri- och rättighetsutredning. När massmedieutredningen år 1975 lade fram sitt huvudbetänkande, hade man begränsat skyddsområdet med motivering att lagförslag i ämnet första gången måste behandlas före valet år 1976. I själva verket blev resultatet i stället – sedan remissopinionen i väsentliga hänseenden ställt sig negativ – att hela frågan sköts ytterligare på framtiden. Mot bakgrund bl. a. av nämnda erfarenheter tillstyrker författarförbundet för sin del förslaget att grundlagsförslag skall föreläggas riksdagen minst tio månader före det riksdagsval efter vilket det andra och avgörande riksdagsbeslutet skall fattas.

Några remissinstanser är tveksamma till förslaget eller detaljer i det.

Juridiska fakultetsnämnden i Uppsala ifrågasätter om den föreslagna tidsfristen kan bedömas som särskilt angelägen, om det samtidigt framlagda förslaget om fakultativ folkomröstning i grundlagsfrågor genomförs. Skall emellertid en ordning med viss tidsfrist införas, föreslår fakultetsnämnden att fristen – på sätt sker t. ex. i norsk konstitutionell rätt – räknas med utgångspunkt från senare val (t. ex. senast inom två år från detta).

JK ifrågasätter lämpligheten att bemyndiga konstitutionsutskottet att fatta ett avgörande av detta slag. Det förefaller *JK* riktigare att här avsett beslut fattas av kammaren själv med på visst sätt kvalificerad majoritet.

Landstingsförbundet anser att de förslag som avser grundlagsändringsförfarandet har blivit alltför omständligt. Det förefaller i detta hänseende mycket angeläget att förfarandet inte blir så krångligt att själva krångligheten minskar benägenheten att över huvud taget aktualisera en grundlagsändring. Förbundet förordar därför att man i den fortsatta beredningen av förslaget strävar efter att göra förfarandet enklare utan att likväl göra alltför mycket avkall på de syften som legat bakom utredningens överväganden.

Förslaget om folkomröstning i grundlagsfråga tillstyrks i huvudsak av *Svea hovrätt*. Vad utredningen i denna del uttalar står i överensstämmelse med den uppfattning hovrätten i tidigare sammanhang har gett uttryck för. Däremot kan hovrätten inte finna några vägande sakliga skäl för att omgärda institutet med dubbla spärrar genom att kräva medverkan av först en tiondel och sedan en tredjedel av riksdagens ledamöter.

Juridiska fakultetsnämnden i Stockholm instämmer helhjärtat i utredningens uppfattning att folket – från vilket "all offentlig makt i Sverige" enligt 1 kap. 1 § RF utgår – 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" (s. 152). Förslagets närmare utformning föranleder ingen anmärkning.

Länsstyrelsen i Stockholms län anför:

Som utredningen framhåller kan det svenska statsskicket i korthet karakteriseras som en representativ parlamentarisk demokrati. Så bör det enligt länsstyrelsens åsikt också förbli. Ofta återkommande beslutande folkomröstningar skulle allvarligt kunna störa ett representativt styrelsskick. Länsstyrelsen delar också utredningens uppfattning om att det emellertid finns starka principiella skäl som talar för att medborgarna får större möjligheter att *direkt* ta del i beslutsprocessen i frågor om vilka organ som skall representera dem och hur makten skall fördelas mellan dem, dvs. vissa fundamentala grundlagsfrågor. Bortsett från dessa principiella aspekter vill länsstyrelsen framhålla följande. Grundlagsfrågorna skulle genom den föreslagna folkomröstningen kunna bli föremål för ett betydligt ökat allmänt intresse och engagemang hos medborgarna. Dessa skulle ges en ytterligare möjlighet att slå vakt om demokratin och värna om hela det omfattande regelkomplex om medborgerliga fri- och rättigheter som på senare år tillförts grundlagarna. Detta medborgerliga direkta inflytande måste vara ägnat att befästa förtroendet till statsskicket och grundlagarna.

Länsstyrelsen, som funnit det föreslagna användningsområdet för beslutande folkomröstning väl avvägt, har ej något att erinra mot utredningens här berörda förslag.

Länsstyrelsen i Uppsala län tillstyrker utredningens förslag i denna del. Det är ägnat att öka säkerheten för att förslagen blir noga övervägda innan slutligt beslut skall fattas. Man bör dock inte underskatta de problem som kan uppstå för såväl den enskilde medborgaren, de politiska partierna och det allmänna när fyra olika val skall ske samtidigt. De skäl som utredningen anför för att en folkomröstning skall ske i anslutning till riksdagsvalet är dock övertygande

Länsstyrelsen i Kronobergs län anser att det med visst fog kan göras gällande att ett institut med beslutande folkomröstning strider mot den representativa demokratins principer. Även om utredningens förslag inte helt undanröjer de principiella invändningarna mot ett sådant institut har likväl förslaget motiverats på ett sådant sätt att invändningarna inte längre framstår som helt bärande. Länsstyrelsen vill därför inte motsätta sig förslaget. Länsstyrelsen påpekar att vissa praktiska problem kan komma att uppstå vid genomförandet av en beslutande folkomröstning. Sålunda kan det upplevas som betungande av både väljare och valförrättare att genomföra fyra olika val vid samma tillfälle. Ökade risker för sammanblandning av olika valsedlar vid t. ex. anordnande av valsedelsförsändelser kan inte uteslutas. En viss fördröjning av den slutliga sammanräkningen av övriga val kan uppstå såvida inte valsedlarna i folkomröstningen räknas sist.

Medborgarrättsrörelsen ser med tillfredsställelse att organisationens krav beträffande folkomröstning rörande grundlagsförslag, som har antagits en gång av riksdagen, nu synes komma att realiseras. Enligt organisationens

mening är förslaget i huvudsak väl utformat.

En viss selektivitet är nödvändig. Folkomröstning är inte behövlig beträffande varje smärre grundlagsändring, t. ex. av rent teknisk natur. Däremot bör varje grundlagsändring av betydelse underställas folkets prövning. Denna sällning skall företas av riksdagen. Medborgarrättsrörelsen föreslår att kravet på anslutning i riksdagen till folkomröstningsbegäran sänks till att en fjärdedel av riksdagens ledamöter röstar för att folkomröstning skall hållas. När det gäller att underställa folket en fråga av grundlagskaraktär och lämna det avgörandet, bör man visa gencrositet och inte uppställa andra restriktioner än sådana som kan behövas för att hindra rent missbruk av bestämmelsen.

Ett par instanser är tveksamma i denna del.

Som framgått anser *Landstingsförbundet* att grundlagsstiftningsförfarandet har gjorts alltför omständligt. När det gäller förslaget om folkomröstning kan ungefär samma invändning göras som förbundet riktat mot den föreslagna proceduren vid rättighetsinskränkande lagstiftning: det borde sålunda inte vara nödvändigt att kräva att just en tiondel av riksdagsledamöterna yrkar folkomröstning innan en tredjedel av ledamöterna beslutar att en sådan skall företas. Förbundet ställer sig vidare tveksam till den roll som utfallet av folkomröstningen i ett grundlagsstiftningsärende har avsetts komma att spela. Ett förslag skall sålunda vara förkastat, om en på visst sätt beräknad majoritet vid folkomröstningen går emot det. I annat fall begränsas folkomröstningens betydelse till ren rådgivning inför riksdagens beslut i ärendet, som därefter skall fattas i vanlig ordning. Riksdagen kan därigenom i varje fall teoretiskt gå emot folkets vilja, om denna vid folkomröstningen tagit sig uttryck i bifall till det aktuella förslaget. I en representativ demokrati ter det sig enligt förbundets mening principiellt egendomligt att i grundlagen föra in en rätt för folket att avvisa men inte att anta ett lagändringsförslag som annars skulle tillhöra endast riksdagens prövning. Slutligen anmäler förbundet tveksamhet också till utredningens förslag att folkomröstning obligatoriskt skall hållas samma dag som riksdagsvalet. I det nu gällande systemet med gemensam valdag för riksdags-, landstings- och kommunalvalen har de kommunala frågorna redan förut kommit i skymundan och att nu föra in också ev. folkomröstningsförfaranden är knappast ägnat att öka väljarkårens motivation för engagemang i kommunala angelägenheter. I sammanhanget erinrar förbundet om kommunaldemokratiska kommitténs uppdrag att bl. a. pröva möjligheten att åstadkomma en lämplig utveckling av folkomröstningsinstitutet som ett led i en fördjupad kommunal demokrati.

Sveriges författarförbund finner att förslaget om folkomröstning är kontroversiellt och att det inte ankommer på förbundet att ha någon bestämd mening i frågan.

7 Särskilda rättigheter

Rättighetsskyddsutredningens förslag till förstärkningar av särskilda fri- och rättigheter – skyddet mot retroaktiv lagstiftning, skyddet vid expropriation e. d., skyddet för svenskt medborgarskap samt de processuella garantierna vid frihetsberövande – har fått ett övervägande positivt mottagande under remissbehandlingen. Den kritik som förekommer går i det stora hela ut på att skyddet bör förstärkas ytterligare.

Förslaget om förbud mot retroaktiv skattelag tillstyrks eller godtas uttryckligen i huvudsak av *regeringsrätten*, *Svea hovrätt*, *kammarrätterna i Göteborg och Sundsvall*, *ÖB*, *riksförsäkringsverket*, *de tre juridiska fakultetsnämnderna*, *länsstyrelserna i Uppsala*, *Kronobergs och Hallands län*, *Sveriges industriförbund* och *Svenska arbetsgivareföreningen*, *SACO/SR*, *Svenska företagares riksförbund*, *LRF*, *Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen* samt *Medborgarrättsrörelsen*.

Förslaget avstyrks av *fyra regeringsråd* och av *riksskatteverket*.

Regeringsrätten anför:

Det förbud mot retroaktiv skattelagstiftning som utredningen föreslår har i lagtexten kommit till uttryck genom ett förbud mot retroaktivt uttagande av skatt eller avgift. Anledningen härtill är redaktionell och sammanhänger med att bestämmelsen inpassats i 2 kap., där redan förbudet mot retroaktiv strafflagstiftning funnit sin plats och formulerats som ett förbud mot retroaktivt åläggande av straff eller annan brottspåföljd. Det faller sig visserligen inte lika naturligt att uttrycka ett förbud mot retroaktiv skattelag på detta sätt som att ge uttryck för ett förbud mot retroaktiv strafflag men det bör enligt regeringsrättens mening ändå kunna godtagas. Regeringsrätten har därvid fäst särskilt avseende vid att det av de föreslagna undantagsföreskrifterna kan utläsas att föreskrift ej får meddelas om retroaktivt uttagande av skatt eller avgift annat än i de angivna undantagsfallen.

När i det föreslagna förbudet mot retroaktivt uttagande av skatt eller avgift sägs att skatt eller avgift ej får uttagas i vidare mån än som följer av föreskrift som gällde när den omständighet inträffade som utlöste skatt- eller avgiftsskyldigheten, har därmed ett speciellt till skatterätten anpassat retroaktivitetsbegrepp skapats. Mot detsamma kan visserligen invändas att det inte täcker allt det som kan uppfattas som retroaktivt i skattesammanhang. Regeringsrätten anser emellertid att det knappast är möjligt att, så länge någon allmän formel för förbud mot retroaktiv lag inte blivit fastslagen, komma längre än vad utredningen gjort. Förbudet täcker under alla förhållanden de centrala fallen och kommer säkerligen att utöva en betydande psykologisk effekt och påverka ställningstaganden också utanför sitt tillämpningsområde. Regeringsrätten, som anser att man här står inför en fråga av stor vikt för den enskildes rättssäkerhet, tillstyrker därför förslaget om ett retroaktivitetsförbud och har intet att erinra mot de undantag som föreslås från detsamma.

Inte heller *Svea hovrätt* har något att erinra mot förslaget till förbud mot retroaktiv skattelag. *Kammarrätten i Göteborg* hälsar med stor tillfredsställelse förslaget i denna del och tillstyrker det.

Kammarrätten i Sundsvall erinrar om att domstolen i samband med

remissbehandlingen av fri- och rättighetsutredningens förslag anslöt sig till uppfattningen att det inte är möjligt att införa ett allmänt förbud mot retroaktiv lagstiftning. Kammarrätten underströk emellertid det angelägna i att den princip som retroaktivitetsförbudet inom straffrätten ger uttryck för bli vägledande också när det gäller annan lagstiftning som avser ingrepp i den enskildes personliga och ekonomiska förhållanden. Kammarrätten är fortfarande av uppfattningen att ett generellt retroaktivitetsförbud inte kan genomföras. Mot den bakgrunden är det enligt kammarrättens mening av stort värde att utredningen vid sin behandling av frågan om förstärkning av grundlagsskyddet mot retroaktivitet har valt att begränsa sig till skatte- och avgiftsområdet. Genom en sådan begränsning har skapats goda förutsättningar att finna en för ett i sammanhanget särskilt aktuellt område väl anpassad lösning. Vid genomgången av det av utredningen föreslagna regelsystemet har kammarrätten funnit det väl ägnat att läggas till grund för lagstiftning.

ÖB konstaterar att utredningen föreslår ett undantag från retroaktiviteten, om riksdagen finner det påkallat av särskilda skäl i samband med bl. a. krig eller krigsfara. Försvarets intressen anser ÖB därmed vara väl tillgodosedda.

Juridiska fakultetsnämnden i Uppsala har uppfattningen att det hade varit önskvärt, om utredningen hade kunnat göra en vidare analys av problemet retroaktiv lagstiftning över huvud taget. Det finns skäl för fortsatt övervägande huruvida inte retroaktivitetsskyddet bör utvidgas till ytterligare rättsområden, varvid särskilt borde uppmärksammas området för s. k. betungande eller förpliktande förvaltningsakter. Det mest aktuella behovet tillgodoses dock genom det framlagda förslaget. *Juridiska fakultetsnämnden i Lund* anser förslaget till skydd mot retroaktiv skattelagstiftning väl avvägt och tillstyrker det därför. *Juridiska fakultetsnämnden i Stockholm* uttalar att förslaget enligt fakultetsnämndens uppfattning innefattar en väsentlig förstärkning av rättssäkerheten och också i övrigt har fått en tillfredsställande utformning. De undantagsregler som föreslås leder visserligen till minskad förutsebarhet i vissa situationer, men de av utredningen anförda skälen för reservationerna får anses vägande.

Länsstyrelsen i Uppsala län anser i likhet med utredningen angeläget att medborgarna tillförsäkras ett ökat skydd mot retroaktiv lagstiftning och att detta bör komma till uttryck i RF. De stora ingrepp i den personliga och ekonomiska friheten, som medborgarna anser att skattelagstiftningen är, gör att det måste anses som mycket väsentligt att nu i grundlagen slå fast förbud mot retroaktiv skattelagstiftning. Om riksdagen skulle besluta om införande av föreslagna förbud, bör man dock enligt länsstyrelsens mening diskutera, om den skatteflyktslagstiftning som förbereds är förenlig härmed.

För *länsstyrelsen i Hallands län* förefaller det närmast vara en självklarhet att en medborgare vid bedömande av de rättsliga konsekvenserna av sitt handlande skall kunna utgå från gällande rätt utan risk för att en sedermera

genomförd lagstiftning leder till att handlingen bedöms efter andra regler. Likväl har man hittills infört förbud mot retroaktiv lagstiftning endast på ett rättsområde, nämligen straffrättens. På andra rättsområden har något undantagslöst förbud mot retroaktiv lagstiftning inte upprätthållits. Detta har till en del berott på att det inte har ansetts vara möjligt att med någon grad av precision ange förutsättningarna för när avsteg från huvudregeln får medges. Härtill kom svårigheten att avgöra vad som skulle förstås med att en lag har retroaktiv verkan. Efter hand som skattetrycket skärpts har det emellertid för den enskilde medborgaren blivit allt viktigare att kunna bedöma konsekvenserna av planerade ekonomiska transaktioner med utgångspunkt från gällande rätt. En retroaktiv lagstiftning på skatteområdet kan därför enligt länsstyrelsens mening inte utan mycket starka skäl accepteras. Utredningens förslag om ett grundlagsförbud mot retroaktiva skatter och avgifter tillgodoser således ett säkerhetsintresse av största vikt.

Sveriges industriförbund och *Svenska arbetsgivareföreningen* tillstyrker förslaget om förbud mot retroaktiv skattelagstiftning. Förslaget överensstämmer med organisationernas principiella syn och utredningen har väl sammanfattat skälen för ett sådant förbud. Det förhållandet att begreppet retroaktivitet inte är entydigt för hela beskattningsområdet utgör inte motiv för att begränsa förbudet i vidare mån än som har föreslagits. De undantag från förbudet som har uppställts i det framlagda förslaget godkänns av organisationerna.

SACO/SR tillstyrker i huvudsak förbudet mot retroaktiv skattelagstiftning men ifrågasätter om utredningen tillräckligt ingående har övervägt aktivitetsproblemet i situationer, där en serie rättshandlingar ligger till grund för skatteplikten. Kanske kunde det diskuteras om alla rättsfakta för skatteplikten måste ha inträtt efter skattelagens tillkomst eller om det borde vara möjligt att begränsa de framtida avkastningseffekterna av sådana transaktioner. Sannolikt är värdet av grundlagsskydd i hithörande fall begränsat av att skatteplikten ofta torde kunna utformas så att omständigheter som i tiden ligger efter skattelagens tillkomst får avgörande betydelse, när dessa regelmässigt sammanhänger med vissa tidigare dispositioner, vilka egentligen är de som skattelagen vill komma åt.

Enligt *LRF:s* uppfattning hade det varit önskvärt med en vidare utredning av problemet retroaktiv lagstiftning. Skydd mot retroaktiv lagstiftning är, som förbundet ser problemet, en angelägen fråga. Medborgarna bör tillförsäkras ett ökat skydd och detta bör komma till uttryck i regeringsformen. Det finns skäl att utreda huruvida retroaktivitetsskyddet bör utvidgas även till andra områden än strafflag och som nu föreslås skattelag. *LRF* konstaterar att skattelagstiftningen är av sådan omfattning och art att alla medborgare berörs av den. Förbundet tillstyrker det föreslagna förbudet mot retroaktiv lagstiftning. De undantag från förbudet som föreslås kan i och för sig accepteras av förbundet. Dock bör de praktiska frågorna kring utfärdande av undantag bli föremål för ytterligare överväganden. Vid ett eventuellt genomförande av

utredningens förslag i denna del måste ses till att tillkommande lagstiftning – enligt vad förbundet har erfarit pågår arbete med skatteflyktslagstiftning – blir förenliga med det föreslagna förbudet.

Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen anser att en bestämmelse om förbud mot retroaktiva pålagor bör införas. Det är angeläget att inte benämningen på respektive pålaga kommer att avgöra huruvida den skall falla under förbudet mot retroaktivitet eller ej. Avdelningen finner därför den tidigare föreslagna texten "skatt, avgift eller annan pålaga" (KU 1975/76:56 s. 58 f) vara att föredra framför den nu föreslagna. Också avdelningen erinrar om den s. k. generalklausulen på skatterättens område.

Juridiska fakultetsnämnden i Uppsala, Svenska företagens riksförbund och Medborgarrättsrörelsen tillstyrker förslaget men är kritiska mot undantagsmöjligheterna.

Juridiska fakultetsnämnden i Uppsala har invändningar mot de undantag från huvudregeln som föreslås i syfte att förebygga möjligheter till "skatteflykt" efter det att det har blivit känt att lagändring förbereds. Förslaget innehåller att riksdagen skall kunna besluta att föreskriften skall gälla även om den omständighet som utlöser skatte- eller avgiftsskyldigheten inträffar medan ett av regeringen eller riksdagsutskott framlagt förslag till föreskrift var under prövning i riksdagen eller efter det att regeringen har lämnat riksdagen meddelande i saken genom skrivelse. Det angivna undantaget från retroaktivitetsskyddet synes fakultetsnämnden alltför obestämt och nämnden befarar att det kan skapa en besvärande oklarhet och osäkerhet, som väsentligt kan urholka huvudregelns värde för den enskilde. Därtill kommer att ett av regering eller riksdagsutskott framlagt förslag eller ett förslag, som förutskickas i ett till riksdagen avgivet regeringsmeddelande, ju mycket väl kan förkastas av riksdagen. En konsekvens av det föreslagna undantaget blir då att enskilda personer kan se sig tvungna att avstå från handlingar, som är fullt legala vid den tidpunkt då de aktualiseras och därtill kommer att vara fullt legala även i framtiden. Att detta är ägnat att skapa rättsosäkerhet ligger i öppen dag. Fakultetsnämnden föreslår därför att de nu behandlade undantagen från huvudregeln utgår.

Svenska företagens riksförbund betraktar det som ett rättssäkerhetskrav att medborgarna vid varje tillfälle skall kunna överblicka de rättsliga konsekvenserna av sitt handlande. Detta gäller inte minst på skatterättens område. Därför noterar förbundet med glädje förslaget att nu införa ett grundlagsskydd mot retroaktiv skattelagstiftning. Tyvärr urholkas dock effekten av det föreslagna grundlagsskyddet på ett allvarligt sätt genom de undantag från den huvudregel som föreslås. Förbundet anser att endast om riksdagen finner det påkallat av särskilda skäl i samband med krig, krigsfara eller ekonomisk kris skall retroaktiv tillämpning av skatte- eller avgiftslag vara tillåtlig. Annars riskerar det föreslagna förbudet mot retroaktiv skattelagstiftning att urholkas på ett för rättssäkerheten icke önskvärt sätt. Risken för skatteflykt och

kringgående av skattelag finns alltid så länge det finns personer som är villiga att begå brottsliga handlingar, men dessa personer torde enligt förbundets mening inte avskräckas av en retroaktiv skattelagstiftning. Däremot torde en retroaktiv tillämpning av skatte- eller avgiftslag av laglydiga skattebetalare uppfattas som ett hot mot rättssäkerheten. Risken för att medborgarna tappar förtroendet för skatte- och avgiftslagstiftningen är uppenbar, om riksdagen använder sig av retroaktiv skattelagstiftning.

Medborgarrättsrörelsen förklarar att det är ett primärt rättssäkerhetsintresse att medborgarna vet vilka skattelagar som gäller för olika dispositioner i det ögonblick när de träffar sina föranstaltningar av ekonomisk art. Organisationen anser att det inte finns behov av undantag från denna huvudregel. Särskilt måste organisationen vända sig mot att regeringen, genom att till riksdagen avsända ett allmänt meddelande om en ny skatteregel, skall kunna få göra denna småningom kommande skattelag retroaktiv från den dag då riksdagen fick meddelandet. Rimligen kommer inte meddelandet att innehålla den exakta lydelsen av den skatteregel som förebådas. De skattskyldiga kan därför icke veta vad den skattelag som kommer senare men som skall gälla redan från dagen för meddelandets lämnande till riksdagen egentligen innehåller. Ett undantag av denna art avstyrks av organisationen. Om något undantag från retroaktivitetsförbudet skall tillåtas, bör det enligt Medborgarrättsrörelsens mening få gälla endast vid särskilda omständigheter när Sverige är i krig eller krigsfara råder.

Förslaget avstyrks av *regeringsråden Wieslander, Reuterswärd, Hilding och Wahlgren*. De anföra:

Till en början bör kanske påpekas att retroaktiv lagstiftning av den typ rättighetsskyddsutredningen avser med sin förbudsregel torde höra till undantagen. Detta betyder m. a. o. att lagstiftaren hittills även utan ett grundlagsförbud iakttar grundsatsen att skattelagstiftning inte skall ha tillbakaverkande kraft, i synnerhet om det gäller regler som är av betungande art. När det i senare tider ändå skett, torde skälet härför främst ha varit att förhindra ett illojalt utnyttjande av kryphål i skattelagstiftningen. Det är otillfredsställande att, sedan möjligheter till skatteflykt uppdagats t. ex. genom offentliggörandet av dom i skattemål, låta någon längre tid löpa under vilken sådan skatteflykt kan pågå opåttalt. För detta speciella fall har dock utredningen föreslagit en regel som innebär undantag från retroaktivitetsförbudet. — — Härjämte kan emellertid anmärkas att utredningens förslag om undantag från retroaktivitetsförbudet ger ett värtaligt vittnesbörd om den grundläggande olikhet som finns och måste finnas mellan de två områdena straffrätt och skatterätt, vilka dock båda ansetts böra i likartat avseende omfattas av ett förbud mot retroaktiv lagstiftning. Det skulle nämligen vara otänkbart att låta ett straffbud gälla fr. o. m. dagen för offentliggörandet av tänkta reaktioner mot det ogillade förfaringssättet eller eljest retroaktivt vid fall av krig, krigsfara eller svår ekonomisk kris.

Det finns anledning att dröja något ytterligare vid den jämförelse mellan straffrätten och skatterätten som motiveras av att just dessa och endast dessa områden kommer att omfattas av grundlagsmässigt skydd mot retroaktiv tillämpning. Strafflagstiftning riktar sig i de flesta fall av betydelse mot

enstaka personers handlande, som då noga beskrivs och beläggs med straffsanktion. Handlandet är därmed oftast klart definierat. Dessutom är ändamålet med lagstiftningen att motverka sådant handlande. Detta utesluter givetvis inte problem i enstaka fall vid tillämpningen av retroaktivitetsförbudet. Svårigheterna måste emellertid betecknas som försumbara. När det gäller skattelag är läget ett helt annat. Knappast någon person som vistas i detta land undgår att i något avseende omfattas av beskattningsregler i sitt dagliga liv. Det finns givetvis även skatteregler av prohibitiv eller repressiv art, men dessa utgör undantag. Det torde förhålla sig så att få författningar utanför skattelagstiftningen har så många direkta "adressater" som denna.

Det är mot den nu skisserade bakgrunden som några av de frågor som förefaller dunkla i rättighetsskyddsutredningens förslag skall diskuteras.

Som vi redan nämnt anser rättighetsskyddsutredningen att retroaktiv lagstiftning bryter mot principen att man i förväg skall kunna bedöma de rättsliga konsekvenserna av sitt handlande. Ett grundlagsskydd för nyssnämnda princip i hela dess vidd på något område skulle emellertid i praktiken omöjliggöra lagstiftning på detta område. För att ta några exempel: om någon bestämmer priset på en fastighet med tanke på att det föreligger avdragsrätt för ränta på lånat kapital, eller om någon väljer livförsäkringsform och premiebetalningssätt mot bakgrund av avdragsrätten för premier, kan givetvis sägas att framtida inskränkningar i avdragsrätten får retroaktiv effekt i den meningen att hade skärpningarna i skattelagstiftningen kunnat förutses, så hade kanske priset för fastigheten eller livsförsäkringsavtalet bestämts annorlunda.

Nu har emellertid utredningen av naturliga skäl inte föreslagit ett så långt gående retroaktivitetsförbud. Därav följer emellertid också att retroaktivitetsförbudets avgränsning och utformning måste baseras på något annat än grundsatsen att medborgarna skall beredas möjlighet att i förväg kunna bedöma de rättsliga konsekvenserna av sitt handlande. Vad som blivit den praktiska utgångspunkten för utredningen är förhållandena under löpande beskattningsperiod, dvs. i det vanligaste fallet beskattningsåret. Retroaktivitetseffekten är i förslaget knuten till omständighet som inträffar under beskattningsperioden och som s. a. s. konstituerar tidpunkten för skattskyldighetens inträde. Detta fastställelse för skatterättens vidkommande av retroaktivitetsbegreppets innebörd är emellertid inte utan komplikationer.

Utredningen har sålunda t. ex. inte uppehållit sig vid s. k. bokslutsdispositioner i vidare mån än att det framhålls att skatteregler härom som trätt i kraft före beskattningsårets utgång inte kan sägas vara retroaktiva. Bortsett från det ingalunda opraktiska fallet att ett räkenskapsår kan i efterhand förlängas eller förkortas, saknas en närmare analys av de speciella förhållanden som kan uppstå vid bokslutsdispositioner. Inga uttalanden har gjorts som kan tjäna till ledning vid bedömningen av skatteregler innefattande skyldighet att insätta medel, för vilka avdrag vid beskattningen medges, på investeringskonto. Inget sägs i rättighetsskyddsbetänkandet om de övergångsproblem som kan uppstå vid övergång från en redovisningsmetod till en annan.

Vidare synes ingen uppmärksamhet ha ägnats det ingripande och ofta mycket komplicerade samband som finns såväl beskattningsregler sinsemellan som mellan beskattningsregler och uppbördsregler eller t. o. m. mellan skattelagstiftningen och annan lagstiftning, t. ex. sociallagstiftningen. De här avsedda sambanden kan avse ett och samma skattesubjekt – t. ex. ett

vägrat taxeringsavdrag kan ersättas med s. k. skattereduktion, dvs. ett avdrag på skatten – eller nära liggande skattesubjekt, t. ex. olika bolag i en och samma koncern. Det nu sagda bör ses i ljuset av rättighetsskyddsutredningens uttalande (s. 161) att förbudet mot retroaktivitet bara behöver träffa sådana ändringar i skatte- och avgiftslagstiftningen som är till nackdel för de skatt- respektive avgiftsskyldiga. Vidare bör här nämnda brister i genomgången av ämnesområdet ses mot bakgrunden av att skattelagstiftning ofta ingår i stora s. k. paket – t. ex. konjunkturpaketet eller sociala reformpaket. Det kan därvid ställa sig mycket svårt att få ett rationellt och för den praktiska politiken användbart grepp på retroaktivitetsproblematiken, om varje lagregel måste ses isolerad för sig.

Som tidigare nämnts har hittills stora ansträngningar gjorts – och såvitt kan bedömas med framgång – att undvika skattelagstiftning av retroaktiv karaktär. Att nu införa ett formligt förbud i grundlag, med de svårigheter vid analysen av förbudets omfattning som antydningssvis framgår av den här jorda redovisningen, förefaller mindre välbetänkt.

Med hänsyn till de synpunkter som ovan anförts avstyrker vi utredningens förslag i denna del.

Riksskatteverket behandlar i sitt yttrande utförligt förbudet mot retroaktiv skattelag. Verket anser att frågorna om ett sådant förbud och om lagstiftning mot skatteflykt bör övervägas i ett sammanhang och att detta bör ske innan ett förbud mot retroaktiv skattelag förs i RF. Vidare anser verket att frågan om vad som är retroaktivitet på skatterättens område behöver utredas grundligare än som har skett. Enligt verket är det förenat med svårigheter att entydigt bestämma innebörden av begreppet "omständighet som utlöser skattskyldighet" på inkomst- och förmögenhetsbeskattnings område. Verket ger bl. a. flera exempel som skall belysa svårigheterna. Enligt verkets uppfattning bör ett retroaktivitetsförbud inte generellt anses vara analogivis tillämpligt i fråga om verkets föreskrifter och anvisningar. Verket anser också att förutsebara, icke onormala skattesatsförändringar inte bör omfattas av ett retroaktivitetsförbud. Som förbudet nu har definierats av utredningen kan det på ett olyckligt sätt låsa lagstiftaren när det gäller valet av uppbördstekniska system. Verket hävdar att utredningen har gått förbi problemet med brutet räkenskapsår. Däremot har verket inte något att erinra mot ett retroaktivitetsförbud beträffande indirekta skatter. Verket påpekar dock att utredningen inte har belyst förbudets inverkan i fråga om olika typer av avgifter som expeditionsavgift, lagfartsstämpel etc. Enligt verkets uppfattning har frågan, om förfaranderegler träffas av ett retroaktivitetsförbud, behandlats alltför kortfattat. Verket godtar i allt väsentligt de föreslagna undantagen från förbudet mot retroaktiv skattelag. Avslutningsvis uttalar riksskatteverket att man bör försöka att i grundlag formulera en regel med förbud mot retroaktiv skattelag försedd med lämpligt utformade undantag. En sådan lagreglering skulle kunna undanröja diskussion av frågan om en lagstiftning har otillbörliga retroaktiva verkningar eller inte. En lagstiftning av detta slag måste dock föregås av närmare utredning för att konsekvenserna av regeln allsidigt skall kunna bedömas. Verket anser inte att rättighets-

skyddsutredningen har behandlat saken tillräckligt ingående för att det skall kunna tillstyrka att det framlagda förslaget nu läggs till grund för lagstiftning. Saken bör utredas ytterligare först i en utredning med rent skattetekniska uppgifter och därefter i sitt statsrättsliga sammanhang.

JO, Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet tar upp frågan om förbud mot retroaktiva kommunala avgifter. *JO* konstaterar att motiven inte nämner något om t. ex. daghemstaxor. Om meningen är att stadgandet inte skall få tillämpning på annat än statliga avgifter, bör det sägas klart ut. Skall däremot kommunala avgifter tas med, uppkommer speciella problem. *JO* hänvisar till vad han anför om lagprövningen och dess förhållande till det kommunala besvärsinstitutet.

Kommunförbundet erinrar om att det i rättspraxis på det kommunala området har utvecklats en princip innebärande att förbud gäller mot retroaktivt verkande beslut, som innebär pålagor för kommunmedlemmarna. Principen är främst aktuell när det gäller taxebeslut. I rättspraxis har dock godtagits viss retroaktivitet när det gäller kommunala avgifter (RÅ 1956 I 166, RÅ 1961 I 90 och RegR 20 januari 1975). I sistnämnda fall synes retroaktiviteten ha godtagits därför att annat än ett retroaktivt beslut har varit praktiskt ogenomförbart. Kommunförbundet nämner att de i 2 kap. RF angivna rättigheterna gäller gentemot det allmänna. Med uttrycket det allmänna förstås "dels det allmännas verkställande organ, dels de normgivande organen, när dessa beslutar för enskilda betungande, offentligrättsliga föreskrifter, däremot inte när de beslutar civilrättsliga normer" (prop. 1975/76:209 s. 86). Förbudet mot att fatta beslut om retroaktivt verkande avgifter torde därför gälla även för kommunala beslutande organ. Utredningen har dock inte berört denna fråga. I specialmotiveringen till nämnda paragraf anges särskilt att med avgifter avses inte bara "betungande" avgifter enligt 8 kap. 3 § RF utan att även avgifter, som erläggs frivilligt som ersättning för en vara eller en prestation och avser att bidra till eller helt täcka statens kostnader inom ifrågasvarande verksamhetsområde, är avgifter i RF:s mening (s. 175 ff). För avgifterna inom det statliga området finns i paragrafen möjlighet att föreskriva undantag från förbudet. Det bör klargöras om även de kommunala avgifterna omfattas av förbudet. Om så är fallet kommer möjligheten att föreskriva undantag från huvudregeln att saknas för de kommunala beslutande organens del. Kommunförbundet finner det angeläget att rådande praxis kan bibehållas för kommunernas del. Om retroaktivitetsförbudet omfattar även de kommunala avgifterna anser förbundet därför att det i RF även för kommunernas del bör skrivas in en möjlighet att göra undantag från huvudregeln.

Landstingsförbundet noterar att utredningens förslag om förstärkt skydd mot skattelagstiftning med retroaktiv verkan också avser t. ex. kommunala avgifter och har ingen invändning mot detta.

Förslaget att grundlagsregeln om rätt till ersättning vid expropriation eller annat sådant förfogande skall omformuleras tillstyrks eller

lämnas uttryckligen utan erinran av *kammarrätterna i Göteborg och Sundsvall, de tre juridiska fakultetsnämnderna, de fyra länsstyrelserna samt Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen.*

Andra instanser är kritiska mot förslaget. *Högsta domstolen, JK och Svea hovrätt* tvivlar på att förslaget innebär något stärkt skydd. *Sveriges industriförbund och Svenska arbetsgivareföreningen, Svenska företagens riksförbund, LRF, Medborgarrättsrörelsen samt Sveriges författarförbund* kräver ytterligare förstärkningar av skyddet.

Till de instanser som godtar förslaget hör som nämnts *kammarrätten i Göteborg*. Domstolen menar dock att förslaget inte innebär någon större ändring i sak. *Juridiska fakultetsnämnden i Stockholm* anser att den nya lydelsen är en välkommen precisering som på ett lämpligt sätt ger uttryck för den ersättningsstandard grundlagsregeln kräver. *Länsstyrelsen i Stockholms län* uttalar som sin mening att det är av värde att det klart framgår av grundlagen att en enbart symbolisk ersättning inte är tillräcklig. *Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen* finner det framlagda förslaget vara en förbättring i förhållande till nuvarande lydelse av lagrummet. Avdelningen har ingen erinran mot lagtextens utformning men ifrågasätter om inte utredningen uttalar sig väl kategoriskt, när utredningen (s. 168) säger att stadgandet inte hindrar sådana bestämmelser som t. ex. 4 kap. 3 § expropriationslagen.

Kritisk är däremot *högsta domstolen*. Domstolen anser att uttrycket "förlusten" inte är tillräckligt entydigt för att ge lagtexten den klarhet som ett grundlagsstadgande kräver, varför förslaget i denna del bör ytterligare övervägas. Enligt *Svea hovrätts* mening krävs ett mycket skarpt öga för att upptäcka den förstärkning av egendomsskyddet som skall ligga i orden "för förlusten". Ändringen framstår för hovrätten som närmast meningslös. Förslaget bör inte leda till lagstiftning. *JK* uttrycker starka tvivel om förslaget i realiteten innebär någon förstärkning av egendomsskyddet. Ersättningen skall ju alltjämt utgå enligt grunder som bestäms i lag och inget hindrar att i vanlig lag föreskrivs t. ex. att endast en mindre del av förlusten skall ersättas.

Sveriges industriförbund och Svenska arbetsgivareföreningen hör till de instanser som kräver ytterligare förstärkningar av skyddet. Organisationerna anser att en regel som syftar till förlustersättning i och för sig är värdefull. Skyddet blir dock enligt organisationernas mening ofullständigt. En av de frågor som tas upp i remissyttrandet är *ersättningsnivån*. Organisationerna finner det tillfredsställande att det nu föreslås viss form av kvalitetsbestämning. Genom den föreslagna konstruktionen botas den tidigare bristen i fråga om ersättningsnivå. Garantin för förlustersättning kan klargöras ytterligare förslagsvis så, att stadgandet fylls ut med ett uttryck som klargör detta syfte, t. ex. att ersättning skall utgå som "täcker" eller "motsvarar" förlusten e. d. Enligt organisationernas mening bör ett sådant förtydligande ske direkt till lagtexten, som då får sådan pregnans att det torde vara överflödigt att

ytterligare hänvisa till "grunder som bestämmes i lag". Grundtanken om en ekonomisk ekvivalent är nämligen därmed så klar att några ytterligare förtydliganden i civillag knappast ter sig erforderliga. Inte heller behöver man i detta sammanhang särskilt ge uttryck för att expropriationsregler skall ges genom av riksdagen antagen lag, eftersom detta självfallet redan följer av andra grundläggande regler i RF. Organisationerna anser en tydlig bestämmelse om förlustgaranti vid expropriation och liknande förfaranden särskilt viktig, eftersom tvångsregler med stöd av lagstiftning också enskilda emellan är relativt vanliga i svensk rätt, t. ex. vid fastighetsreglering, inom vattenlagen, byggnadslagen, anläggningslagen, lagen om enskilda vägar, ledningsrättslagen, aktiebolagslagens regler om inlösen av minoritetsaktier, patentlagens regler om tvångslicens osv. Självfallet bör enligt organisationernas mening en bestämmelse om expropriation och liknande förfaranden i grundlagen ta sikte också på dessa förhållanden enskilda emellan, där det givetvis inte får ifrågakomma att samhället genom tvångsregler berikar vissa enskilda på andra enskilda medborgares eller medborgargrupper bekostnad.

Också *Svenska företagares riksförbund* godtar förslaget såvitt gäller ersättningsnivån och noterar med tillfredsställelse den föreslagna omformuleringen.

Medborgarrättsrörelsen accepterar i och för sig förstärkningen av skyddet men karakteriserar den som obetydlig. Organisationen anser att den inte får uppfattas som något slutgiltigt.

Enligt *LRF:s* mening är förslaget i och för sig tillfredsställande men den föreslagna ändringen är alltför oklar och motsägelsefull. Skyddet för den enskilde blir, enligt förbundets uppfattning om hur ett egendomsskydd bör vara utformat, alltför ofullständigt för att kunna accepteras. I sin verksamhet har förbundet ständigt kontakter med lantbrukare, som ofta upplever utvecklingen i den moderna lagstiftningen på sådant sätt att man hyser farhågor för att rättssystemet i framtiden inte på ett tillfredsställande sätt kommer att skydda deras äganderätt och intresse att utveckla sin verksamhet och egendom. Känslan av att egendom kan frånhändas dem eller att äganderätten urholkas genom lagstiftning, som inskränker förfoganderätten, kan påverka deras intresse av att på bästa sätt och i alla situationer vårda och utveckla sina lantbruksföretag. LRF anser att samma synpunkter kan göras gällande även på andra områden av näringslivet. Egendomsskyddet måste vara utformat på ett sådant sätt att det stimulerar den ekonomiska utvecklingen på alla nivåer i samhällslivet. Den bestämning av ersättningsnivå som föreslås av utredningen accepteras inte av förbundet. Bestämningen "för förlusten" är alltför oklar och torde inte heller på ett tillfredsställande sätt överensstämma med de principer som i dag tillämpas vid vissa former av tvångsanspråktagande av fast egendom (jfr fördelning av rationaliseringsvinster vid fastighetsreglering). LRF säger sig inse svårigheterna i att finna en lämplig avfattning för grundlagsbestämmelsen i denna del.

Problemet måste bli föremål för ytterligare överväganden, varvid särskilt bör undersökas om inte ersättningens kvalitet kan bestämmas som "egendomens fulla värde". En sådan bestämning förordas av förbundet.

Sveriges författarförbund ifrågasätter om begreppet förlust alltid är täckande för de ingrepp som kan ske vid fastighetsexpropriering. Expropriativa ingrepp kan avse nyttjande, som inte leder till omedelbar förlust för ägaren men som dock innefattar en begränsning av hans egen fria förfoganderätt eller eljest ett ekonomiskt nyttogörande av fastigheten. Ersättning för sådan expropriativ upplåtelse kan knappast betecknas som ersättning för förlust. Annan förfogandelagstiftning som t. ex. kan tillgripas i krigstid torde ofta avse ett tillfälligt nyttjande av lös eller fast egendom, i vilka fall man ej heller kan tala om förlust i egentlig mening. Redan av denna anledning synes uttrycket förlust vara mindre väl valt. Författarförbundet erinrar vidare om att ifrågavarande grundlagsbestämmelse avser också sådana inskränkningar i den enskildes upphovsrätt som föreskrivs till förmån för det allmänna eller för allmänheten. I dessa fall är det regelmässigt inte fråga om att beröva upphovsmannen en total upphovsrätt utan att i vissa hänseenden inskränka hans ensamrätt, dvs. ett förfogande eller ett nyttjande av upphovsrättsligt material för vissa ändamål. Tvivelsutan kan det ofta hävdas från upphovsmännens sida att dylika inskränkningar leder till förlust. Det grundläggande yrkandet om ersättning baserar sig emellertid på själva nyttjandet av de upphovsrättsliga verken. Rättighetsskyddsutredningens förslag att endast förluster skall ersättas riskerar därför att leda bort tanken från den princip som numera har fastslagits: att utnyttjande av upphovsrättsliga verk genom inskränkningar i upphovsrättslagen också skall ersättas. Författarförbundet säger sig vara ense med rättighetsskyddsutredningens tankegång att någon form av ersättningsnivå bör anges i grundlagen. Ordet förlust måste emellertid då kombineras med ytterligare en term som täcker de fall att ifrågavarande objekt – materiellt eller immateriellt – icke berövas rättighetsinnehavaren utan endast förses med någon form av inskränkning. Ett sammanfattande uttryck för denna situation kunde vara ordet intrång.

Frågan om ersättning vid andra inskränkningar i förfoganderätt än expropriation och liknande tas upp i ett par yttranden.

Sveriges industriförbund och *Svenska arbetsgivareföreningen* konstaterar att de utredningar som har arbetat med egendomsskyddet i RF genomgående synes ha haft i första hand angrepp mot äganderätten till fast egendom för ögonen. För organisationerna är det självklart att det grundlagsrättsliga egendomsskyddet även omfattar fall då någon frånhändes lös egendom, sålunda även immateriella rättigheter, aktierätt m. m. För att detta skall vara ställt utom allt tvivel bör dock göras motivuttalanden härom. Organisationerna påpekar att det vid sidan av tvångsvisa äganderättsöverföringar finns ett rättsligt oklart fält – befogenhetsreglerande lagstiftning, som kan bli lika värdenedsättande för den enskilde som formlig expropriation. Som exempel nämns permanent byggnadsförbud på en bebyggd fastighet. Enligt organisa-

tionerna är denna oklarhet otillfredsställande. Det måste klargöras att grundlagsskyddet omfattar också vissa typer av befogenhetsregleringar, som i praktiken kan jämföras med expropriation. Organisationerna nämner att man för äganderättsinskränkningar av så långtgående slag att de väsentligt urholkar äganderättens innehåll i internationella sammanhang använder uttrycket "creeping expropriation". För den enskilde är behovet av rättsordningens skydd mot långtgående förfogandeinskränkningar lika stort som mot direkta avhändelser. Därför bör även sådana inskränkningar omfattas av grundlagsskydd i form av ersättningsregler. Organisationerna säger sig vara medvetna om att det är svårt att dra en klar gräns som anger när en förfogandeinskränkning är så långtgående att den bör föranleda ersättning till den enskilde. Frågan bör utredas ytterligare. Redan i nu förevarande lagstiftningsärende bör dock klargöras att ersättning skall utgå till den enskilde då han berövas den väsentliga styrningsrätten över sin egendom.

Svenska företagares riksförbund noterar att uttrycket "eller annat sådant förfogande" torde ta sikte på bara ingripanden som exempelvis expropriation eller rekvisition men inte bestämmelser i planlagstiftning eller naturvårds- eller miljöskyddslagstiftning. Men just i samband med ersättningsbestämmelser för expropriation bör även utvecklingen på behovsregleringarnas område diskuteras, eftersom ersättningsskyddet vid expropriation eljest mycket lätt kan göras illusoriskt genom ersättningsfria regleringar. Förbundet anser att man för befogenhetsregleringarnas vidkommande som huvudregel skall slå fast att, om en användningskontroll måste ske, medborgarna skall ha likvärdiga möjligheter att utnyttja befogenheterna inom den reglerade sektorns ram. Tillståndsgivningen får inte vara ett mer eller mindre fritt gynnande och missgynnande från samhällets sida vid tillståndsgivningen. Den befogenhetsreglerande lagstiftningen skulle därmed normalt sett inte kunna inskränkas till ett formellt förbud, som eliminerar medborgarnas frihet och där den formella likheten i förbudet tas som ursäkt för en selektiv tillståndsgivning, åtminstone inte för sedvanliga befogenheter att utnyttja egendom.

LRF anser att ett särskilt problem som bör uppmärksammas är de inskränkningar i förfoganderätten över fast egendom som inte faller under 2 kap. 18 § RF men som kan uttunna äganderättens innehåll på ett för den enskilde avgörande sätt. Som exempel anger *LRF* naturvårdslagens bestämmelser om naturvårdsområden. För den enskilde är behovet av grundlagsskydd mot långtgående förfogandeinskränkningar lika stort som mot direkta avhändelser. Enligt *LRF*'s uppfattning bör 2 kap. 18 § RF kompletteras på sådant sätt att inskränkningar i förfoganderätten över fast egendom i sådan omfattning att de kan jämföras med "tages i anspråk" inbegrips i paragrafen.

LRF ifrågasätter om inte i grundlag bör införas bestämmelse som anger en allmän övergripande expropriationsgrund. Av denna bör framgå att expropriation endast får ske i det allmännas intresse. Detta som en

komplettering och ett fullständiggande av egendomsskyddet.

Också *Sveriges industriförbund* och *Svenska arbetsgivareföreningen* tar upp denna fråga. Organisationerna anser att det – efter i huvudsak modell av Europakonventionens tilläggsprotokoll – bör föreskrivas att expropriation och annat sådant förfogande skall få ske endast i det allmännas intresse under de förutsättningar som anges i lag. Expropriationsgrunder måste alltså stödjas på ett allmänt intresse av tillräcklig styrka för att motivera särskild lagstiftning. Kravet på bundenhet av lag med viss kvalitet vid expropriation är ett värn mot godtycke (jfr SOU 1941:20 s. 99). Kravet att expropriation endast skall få ske i det allmännas intresse kan för exempelvis en modern jurist som blivit tillvand vid svepande generalklausuler framstå som av föga innehåll. Ett sådant stadgande bör dock enligt organisationernas mening föranleda lagstiftaren att noggrant pröva och redovisa den allmänna karaktären av det intresse som skall tillgodoses genom införandet av en expropriationsgrund. I fall av sådan expropriation som delvis grundas på "enskilt intresse" (t. ex. rationell ägodelning avseende grannfastigheter och som även har allmänt intresse) måste skälen motiveras så pass precist att varje misstanke om styrd förmögenhetsöverföring från vissa enskilda till andra enskilda eller grupper av enskildas intressen utan motsvarande "vinning" för det allmänna elimineras.

Sveriges industriförbund och Svenska arbetsgivareföreningen går dessutom in på frågan om ett mera allmänt avfattat egendomsskydd och föreslår att den av rättighetsskyddsutredningen föreslagna ersättningsregeln kompletteras med ett stadgande om att svensk medborgares egendom är tryggad. Organisationerna anför:

Samhällets och den enskildes intresse av egendomsskydd kan inte sammanfattas som enbart ett behov av ekonomisk kompensations vid frånhändelse. Det är uppenbart att då exempelvis någons hem eller en släktgård exproprieras den enskilde ofta upplever en förlust som är större än vad som kan gottgöras i ekonomiska termer. Likaså representerar för en företagare företaget djupare värden än som kan mätas genom en utomståendes bedömning av företagets resultat och ställning. Det är synnerligen ofta fråga om livsinnehåll och självförverkligande. Organisationerna har under senare år i allt högre grad erfarit hur de människor som har ägaransvaret för företagets utveckling upplevt utvecklingen så att rättsordningen i framtiden inte kommer att skydda deras intresse av att vårda och förkovra sina företag. Upplevelsen av hot att deras egendom kommer att frånhändas dem eller äganderättens innehåll göras illusoriskt har i många familjeföretag påverkat viljan till investeringar och utveckling. Därför är starka grundlagsfästa regler om egendomsskydd inte bara ett uttryck för det allmänna rättsmedvetandet utan en viktig faktor för landets ekonomiska utveckling.

Bl. a. den s. k. Tingstenska utredningen (SOU 1941:20) föreslog att i grundlagen skulle skrivas in att "Svensk medborgares egendom är tryggad". Efter att denna princip slagits fast skulle – enligt Tingstens förslag – i nästa mening följa regeln om skälig ersättning vid expropriation. På en likartad konstruktion bygger det av Sverige ratificerade tilläggsprotokollet till Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de

grundläggande friheterna. I tilläggsprotokollets första artikel sägs att ingen "må berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse" samt vidare "och under de förutsättningar som angivas i lag och av folkrättens allmänna grundsatser". Av betydelse för egendomsskyddet i detta sammanhang är också likabehandlingsregeln i huvudkonventionens artikel 14 som innehåller ett diskrimineringsskydd av innebörd att konventionens och tilläggsprotokollens fri- och rättigheter skall tillförsäkras utan åtskillnad av något slag. Artikeln innehåller därtill en exemplifierande uppräkningsgrunder på vilka åtskillnad icke får göras. Bland dessa grunder märks "förmögenhet" och "ställning i övrigt".

Medborgarrättsrörelsen anser att det saknas skydd för ägandet av lös egendom. Skyddet för immateriella rättigheter i 2 kap. 19 § RF är bristfälligt. Den enskilde måste i vår grundlag liksom i flertalet andra västerländska grundlagar få en i grundlagen inskriven garanti för sin egendom så att han kan känna trygghet. I den svenska rättighetsdebatten anfördes länge som ett skäl mot grundlagsfästa egendomsrättigheter att, så länge de enskilda inte var tillförsäkrade en viss materiell minimistandard, de var föga intresserade av en mängd olika rättigheter. Yttrande- och åsiktsfriheterna blir lätt likgiltiga för alla dem som inte har livets nödtorft. Sverige har passerat detta stadium, men även i ett ekonomiskt mera utvecklat samhälle är tryggheten beträffande den materiella tillvaron en förutsättning för det reella utövande av en stor del av de rättigheter som grundlagen vill skydda. Lagstiftaren måste enligt organisationens mening övervinna sin motvilja mot att ge medborgarna ett elementärt egendomsskydd i grundlagen. Medborgarrättsrörelsen konstaterar dock att det i detta sammanhang uppkommer många problem och riktar uppmärksamheten bl. a. på behovet av skydd mot en konfiskatorisk skattelagstiftning. Organisationen säger sig vara medveten om de svårigheter som möter på detta område. Uppenbart är emellertid att en riksdagsmajoritet inte kan få bruka sin maktställning till att pålägga vissa medborgargrupper sådana skatter eller andra avgifter som har konfiskatorisk karaktär. Närmare utredning erfordras om hur skyddande grundlagsregler på detta område kan utformas.

Förslaget om förstärkt grundlagsskydd för svenskt medborgarskap godtas nästan genomgående av de remissinstanser som har uttalat sig i frågan. En positiv hållning intar sålunda *Svea hovrätt*, *kammarrätterna i Göteborg* och *Sundsvall*, *juridiska fakultetsnämnden i Stockholm*, *statens invandrarverk* samt *de fyra länsstyrelserna*.

Några instanser är dock kritiska mot den närmare utformningen av lagtexten. *Svea hovrätt* pekar på att det framstår som en inkonsekvens att den föreslagna lydelsen ger möjlighet att beröva någon hans medborgarskap, om han på grund av tvång av något slag inträder i allmän tjänst, t. ex. krigstjänst, och därigenom blir medborgare i annan stat. Också det föreslagna undantaget för barn under aderton år anser hovrätten ha blivit mer omfattande än som varit nödvändigt för att tillgodose syftet med undantaget.

Kammarrätten i Sundsvall framhåller det olämpliga i att göra grundlagen

alltför detaljerad och anser att utredningen i detta fall har tvingats föreslå ett par mycket detaljrika undantag. Ett av dessa undantag synes ha föranletts av att utredningen har inhämtat att det på grundval av nordiskt samråd förbereds en ändring i lagen om svenskt medborgarskap (medborgarskapslagen). Om utredningen inte hade fått kännedom om denna ändring eller frågan om ändringen hade blivit aktuell först efter det att utredningens förslag hade genomförts, skulle sannolikt undantaget inte ha kommit med vid den nu aktuella ändringen i RF. I sådant fall hade ändringen i medborgarskapslagen fått anstå i avbidan på en ny grundlagsändring, trots att ändringen i medborgarskapslagen inte på något sätt anses som ett övergrepp mot rättigheterna. Liknande situationer kan säkerligen uppstå även i framtiden. Det framstår för kammarrätten som betänkligt att man kan komma att tvingas till grundlagsändringar som en följd bara av en kanske välmotiverad ändring i vanlig lag.

Juridiska fakultetsnämnden i Lund finner att förslaget ger anledning till vissa betänkligheter. I sin strävan att vinna starkast möjliga skydd mot expatriering – ett ändamål som i och för sig är högst lovvärt – har utredningen i grundlagstexten inarbetat vissa bestämmelser ur medborgarskapslagen i dess gällande eller väntade lydelse. Fakultetsnämnden frågar sig om det är lämpligt att belasta grundlagstexten med detaljregler, som måhända måste omarbetas i en inte alltför avlägsen framtid. Intresset av förstärkt skydd för medborgarskapet bör här vägas mot vikten av att grundlagstexten är klar och enkel och kan väntas bestå en längre tid framåt.

Juridiska fakultetsnämnden i Stockholm anser att mot förslaget till ökat skydd mot förlust av svenskt medborgarskap kan anföras att grundlagen belastas med tämligen detaljerade bestämmelser, som snarast hör hemma i medborgarskapslagen. Vad utredningen har anfört om behovet av grundlagsskydd särskilt för personer, som har kommit till Sverige som flyktingar och som har blivit svenska medborgare men inte har befriats från sitt medborgarskap i annan stat, har emellertid övertygat fakultetsnämnden om att förslaget bör genomföras.

Länsstyrelsen i Uppsala län ifrågasätter om skyddet mot förlust av svenskt medborgarskap inte borde utsträckas att avse även de som vid födelsen förvärvat svenskt medborgarskap men inte varit i riket bosatta. Enligt nu gällande medborgarskapslag förlorar den som aldrig varit bosatt i riket det svenska medborgarskapet, som han förvärvat vid födelsen, när han fyllt tjugotvå år. Den centrala utlänningsmyndigheten kan på dessförrinnan gjord ansökan medgiva att det svenska medborgarskapet får bibehållas. Länsstyrelsen föreslår att man efter utredning i samband med vilken en frekvensundersökning bör göras överväger om inte denna, som man kan förmoda, relativt lilla grupp av svenska medborgare genom bestämmelse i grundlagen kan tillförsäkras samma skydd som övriga svenska medborgare.

Rättighetsskyddsutredningens förslag till förstärkning av de processuella garantierna vid frihetsberövande består av ett tillägg till de

bestämmelser som ger en svensk medborgare som är berövad friheten rätt att få frihetsberövandet prövat av domstol eller därmed jämställd nämnd. Tillägget utgörs av en föreskrift om att prövningen skall utföras av allmän domstol, om den inte har uppdragits åt domstol eller därmed jämställd nämnd.

Förslaget tillstyrks eller lämnas uttryckligen utan erinran av *Svea hovrätt, kammarrätten i Sundsvall, domstolsverket, de juridiska fakultetsnämnderna i Lund och Stockholm, Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen samt Medborgarrättsrörelsen*. I några av dessa remissinstansers yttranden förordas vissa kompletteringar av skyddet.

Domstolsverket föreslår en motsvarande förstärkning av skyddet för utlänningar.

Juridiska fakultetsnämnden i Lund anser att ett förtydligande av de nuvarande bestämmelserna är på sin plats. Fakultetsnämnden nämner som typexempel på lagar som saknar bestämmelser om domstolsprövning av frihetsberövande lagen (1973:511) om tillfälligt omhändertagande och lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m. m. Det föreslagna tillägget skulle lätt kunna uppfattas som avseende bl. a. dessa lagar. Att de nuvarande bestämmelserna inte avser mycket kortvariga frihetsberövanden framgår inte med önskvärd tydlighet av lagtexten. Det diffusa uttrycket "få saken prövad" upplyser inte om vad prövningen kan utmynna i. En domstolsprövning av ett olagligt frihetsberövande kan tänkas leda till frigivning, till skadestånd eller till moralisk upprättelse. Att endast det förstnämnda avses borde enligt fakultetsnämndens mening på något sätt framgå av lagtexten (jfr art. 5:4 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna).

Juridiska fakultetsnämnden i Stockholm ifrågasätter om inte ytterligare en precisering borde göras. I de nuvarande bestämmelserna talas om situationer, där någon medborgare "berövats friheten" eller blivit "omhändertagen tvångsvis" utan att några reservationer görs för mycket kortvariga frihetsberövanden. Ordalydelsen ger inte annat vid handen än att den som omhändertagits t. ex. enligt lagen om tillfälligt omhändertagande eller lagen om omhändertagande av berusade personer har rätt att påkalla domstolsprövning. Intrycket av att så skulle vara fallet kan förstärkas av det förhållandet att den närmast föregående paragrafen avser också dylika kortfristiga frihetsberövanden. Det framgår inte om avsikten är att möjliggöra domstolsprövning i dylika fall. Om så är fallet, skulle detta förutsätta inrättande av någon form av jourdomstolar, som i princip kunde arbeta dygnet runt. I detta hänseende borde i vart fall lagtexten förtydligas.

Medborgarrättsrörelsen erinrar om att det i många länders konstitutioner finns en generell regel av innehåll att den som har blivit berövad friheten skall inom viss kortare tid, t. ex. ett dygn, ställas inför domstol. Organisationen ifrågasätter om inte tidsangivelsen "utan oskäligt dröjsmål" borde preciseras till t. ex. tre eller fyra dagar: I vart fall bör i det föreslagna tillägget en exakt tidsregel införas. Enligt organisationens mening måste vidare i vanlig lag intas regler som anger hur det skall tillgå när någon som har blivit berövad

friheten eller omhändertagits vill återöppna det nya stadgandet. Bl. a. måste anges vilken domstol som är behörig att uppta en sådan talan och förordna om lösgivande. Organisationen konstaterar att det f. n. inte finns någon domstol som har en sådan kompetens.

Senast behandlade fråga tas upp också i yttrandena från *regeringsrätten* och *Sveriges domareförbund*. *Regeringsrätten* anser att den föreslagna regeln bör kompletteras med processuella regler som anger hur den föreslagna prövningen skall komma till stånd. Domstolen ifrågasätter vidare om inte prövningen i vissa fall bör ankomma på förvaltningsdomstol. *Domareförbundet* framhåller att grundlagen måste kompletteras med särskilda lagregler om prövningen, t. ex. i övergångsbestämmelserna till rättegångsbalken.

I några remissyttranden behandlas frågan om förstärkning av rättighetsskyddet på andra punkter.

Den s. k. föräldrarätten tas upp av bl. a. *juridiska fakultetsnämnden i Stockholm*. Nämnden förklarar att Sverige genom undertecknande av internationella konventioner har förbundit sig att respektera denna rätt. I kommitténs direktiv gavs möjlighet för denna att överväga om föräldrarätten borde skrivas in i 2 kap. RF eller inte. Kommittén har emellertid inte redovisat något ställningstagande till denna fråga. Fakultetsnämnden finner det beklagligt att kommittén inte har behandlat frågan om grundlagsskydd för föräldrarätten. Nämnden menar att om så skett hade kommittén inte kunnat undgå att behandla svårigheterna att förena föräldrarätten med de underårigas rätt till eget grundlagsskydd. Detta kunde i sin tur ha fäst uppmärksamheten på behovet av att genomföra och särskilt utforma det grundlagsskydd den underåriga enligt tidigare motivuttalande anses ha men som på väsentliga punkter dåligt stämmer med den underåriges situation i övrigt. I detta sammanhang hade det även fallit sig naturligt för kommittén att överväga riktigheten av att låta föräldrars vårdnadsansvar bryta igenom och göra den underåriges grundlagsskydd verkningslöst i flera avseenden. Fakultetsnämnden konstaterar att det genom Sveriges godkännande av föräldrarätten i internationella konventioner redan nu existerar en konflikt-situation mellan denna och den underåriges rätt att åtnjuta samma skydd för fri- och rättigheter som den vuxne enligt 2 kap. RF. Även denna fråga kunde ha behandlats av kommittén som en fråga hemmahörande under föräldrarätten.

Medborgarrättsrörelsen berör föräldrarätten och den därmed sammanhängande skol- och utbildningsfriheten. Organisationen understryker att varje skolmonopol är oförenligt med en grundlagsskyddad informationsfrihet. En parlamentsmajoritet kan inte ha rätt att påtvinga alla barn, och för övrigt så småningom också alla vuxna som befinner sig i en utbildningssituation, exakt samma åsikter och värderingar. En sådan ordning strider mot huvudprincipen i 1 kap. 1 § RF om att den svenska folkstyrelsen bygger på en fri åsiktsbildning. En sådan är enligt organisationens mening inte möjlig inom ramen för ett system där alla är skyldiga att underkasta sig ett av majoriteten

utförmat undervisningsmonopol.

Medborgarrättsföreelsen anser vidare att privatlivets och personlighetens okränkbarhet är bristfälligt skyddad i svensk grundlag. Slutligen anmärker organisationen att näringsfriheten och rätten till yrkesutövning inte är grundlagsskyddade. Envar bör ha grundlagsskyddad rätt att, förutsatt att han eller hon fyller nödiga behörighetskrav, få ägna sig åt den yrkesverksamhet som han eller hon önskar.

Näringsfriheten uppmärksammas också i yttrandet från *Svenska företagares riksförbund*. Förbundet finner det beklagligt att inte någon av företrädarna för de fyra demokratiska partierna sett det angeläget att i utredningen granska den väsentliga frågan om den grundlagsskyddade näringsfriheten. Ett resultat härav har blivit att något förslag till grundlagsskyddad näringsfrihet inte kommer att presenteras 1978/79 års riksmöte. Följaktligen kommer grundlagsskyddad näringsfrihet inte att kunna införas före 1982. Detta anser förbundet djupt olyckligt, inte minst mot bakgrund av de diskussioner som förs angående löntagarfonder och krav från olika håll på etableringskontroll. Förbundet anser att viljan att starta eget är inte endast beroende av kortsiktiga ekonomiska förutsättningar utan också av det allmännas inställning till enskilt företagande i ett längre perspektiv. Det är ett rättssäkerhetskrav att näringsfriheten skyddas i grundlag. Förbundet föreslår därför att regeringen omgående tillsätter en utredning med uppdrag att komma med förslag till grundlagsskyddad näringsfrihet. Utredningen måste vara klar i så god tid att ett regeringens förslag kan presenteras riksdagen under våren 1979.

Sveriges advokatsamfund erinrar om att samfundet i sitt yttrande över betänkandet "Medborgerliga fri- och rättigheter. Regeringsformen" framförde förslag om grundlagfästande av en regel om rätt för misstänkt att biträdas av offentlig försvarare, utsedd av den misstänkte själv eller av domstol, samt av principen om frihet för envar att själv välja det politiska parti till vilket han önskar ansluta sig. Då de för utredningen meddelade direktiven synes ha lämnat utredningen fria händer att avge förslag även såvitt gäller de sålunda av samfundet aktualiserade frågorna, konstaterar samfundet med besvikelse att utredningens betänkande inte innehåller något förslag i denna riktning. Samfundet räknar emellertid med att dessa frågor tas upp till nytt övervägande vid det fortsatta arbetet med lagstiftning rörande rättighetsskyddet.

Sveriges industriförbund och *Svenska arbetsgivareföreningen* anmärker att industriförbundet i 1976 års yttrande efterlyste ett uttryck för den s. k. lika behandlingsprincipen. De nuvarande reglerna i 2 kap. 15 och 16 §§ RF skyddar blott i begränsad omfattning mot diskriminerande lagstiftning i speciella fall mot sådan olika behandling av enskilda och ger således inte uttryck för en genomgående likabehandlingsprincip som grundval för lagstiftningen. Detta är en så fundamental utgångspunkt för ett rättssamhälles strävanden att likabehandlingsprincipen bör slås fast som ett

krav på lagstiftaren att upprätthålla lagstiftningens kvalitet på från rättssäkerhetssynpunkt tillfredsställande sätt. Den principen finns ju inskriven i art. 14 i Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Organisationerna förordar att Sveriges åtagande enligt denna konvention transformeras till svensk rätt genom ett uttryckligt stadgande i RF.

Statens invandrarverk förordar en förstärkning av grundlagsskyddet för utlänningar. Därvid avses främst skyddet för invandrare, som alltså är utländska medborgare. Många invandrare dröjer av olika skäl att ansöka om svenskt medborgarskap, även om de uppfyller de villkor för förvärv av svenskt medborgarskap som medborgarskapslagen föreskriver. Dessa invandrare bör då inte få ett sämre grundlagsskydd än svenska medborgare. Detsamma gäller även andra här i landet fast bosatta invandrare. Utlänning som är fast bosatt här i landet får beviljas permanent uppehållstillstånd. Huruvida det föreligger fast bosättning eller inte skulle således kunna anknytas till reglerna om permanent uppehållstillstånd. För nordiska medborgare, som inte behöver uppehållstillstånd, får i stället kyrkobokföringen tas som utgångspunkt. Invandrarverket anser att grundlagsskyddet för fri- och rättigheterna har sin största betydelse när den demokratiska samhällsordningen hotas. Särskilt utlänningar riskerar då att bli utsatta för rättighetsinskränkningar. RF bör därför likställa utlänningar med svenska medborgare i större utsträckning än för närvarande. De inskränkningar som trots allt kan visa sig vara nödvändiga bör anges i konkret detalj. Att behovet av inskränkningar är få och många gånger rör en minoritet av de utlänningar som vistas här i landet framgick av fri- och rättighetsutredningens betänkande. Mot bakgrund av att utredningen inte har haft till uppgift att göra en materiell översyn av fri- och rättigheterna begränsar sig invandrarverket till att ge några exempel, där bristerna är särskilt påtagliga. Gemensamt är att det rör rättigheter som normalt sett uppfattas som grundläggande för ett demokratiskt samhälle. Verket kan i fråga om skyddet för opinionsfriheterna inte se att det föreligger något avgörande hinder i nu gällande lagstiftning att likställa utlänning med svensk medborgare. Tidigare har bl. a. åberopats bestämmelsen om s. k. politisk utvisning i 34 § utlänningslagen. Stadgandet i dess lydelse fr. o. m. den 1 januari 1976 kan rimligen inte lägga något hinder i vägen. Verket nämner också att avlägsnandeinstituten i utlänningslagen f. n. är föremål för översyn av utlänningslagskommittén. Likställdhet i fråga om opinionsfriheterna bör därför utan vidare kunna skrivas in i grundlagen med möjligen något undantag. Beträffande skyddet mot tvång att giva till känna sin åskådning har som skäl mot likställdhet åberopats att utlänning i ett ärende om politisk asyl måste kunna tillfrågas om sin politiska uppfattning. Rätten till politisk asyl här i landet regleras i 2 § utlänningslagen och grundas på Genèvekonventionen av år 1951. Denna rätt är i och för sig inte förenad med någon skyldighet att uppge politisk åskådning. Invandrarverket anser att det under alla förhållanden inte är rimligt att utlänningar inte kan likställas

med svenska medborgare när det gäller detta skydd enbart av den anledningen att politiska flyktingar ger tillkänna politiska uppfattningar i utlänningsärenden. Verket konstaterar vidare att utlänning här saknar helt grundlagsskydd mot åsiktsregistrering. Det har tidigare uppgivits att detta skulle föränledas av möjligheterna att registrera medlemmar av utländska terroristorganisationer. Den s. k. terroristlagen är sedan den 1 januari 1976 inarbetad i utlänningslagen. I samband härmed företogs också vissa sakliga ändringar. Enligt invandrarverkets uppfattning är den registrering av terrorister som förekommer inte någon åsiktsregistrering i egentlig bemärkelse. Som jämförelse nämns att personalkontrollkungörelsen (1969:446) medger registrering av enskilda personer utan att detta betecknas som åsiktsregistrering. Oberoende av om den registrering som kan ske av terrorister är åsiktsregistrering eller inte, anser verket att detta inte får medföra att utlänningar här i landet helt ställs utan detta grundlagsskydd, bara för att det finns behov av att registrera ett fåtal personer, som kan befäras medverka till terroristhandlingar.

8 De särskilda paragraferna

8.1 Förslaget till lag om ändring i regeringsformen

2 kap.

7 §

Uttrycket i första meningen i andra stycket "sitt uttryckliga samtycke" kommenteras i två yttranden. *Riksskatteverket* konstaterar att rättighets-skyddsutredningens förslag synes ge barn ett starkare skydd än vad 7 § 1 punkten lagen om svenskt medborgarskap (medborgarskapslagen) f. n. gör. Uttrycket "sitt uttryckliga samtycke" synes utesluta förlust av svenskt medborgarskap för barn under 18 år där ansökningsen har gjorts av föräldrarna utan att barnet självt uttryckligen har samtyckt till förvärvet. Om rättighets-skyddsutredningen har åsyftat ett sådant starkare skydd, bör i 7 § 1 medborgarskapslagen stadgas att svenskt medborgarskap förloras av den som förvärvat utländskt medborgarskap efter *sin* ansökan eller *sitt* uttryckliga samtycke. *Statens invandrarverk* anser att uttrycket "sitt uttryckliga samtycke" möjligen kan medföra tveksamhet huruvida en underårig kan berövas sitt medborgarskap vid självständig naturalisation på ansökan av förmyndare. Om en underårig upptas till medborgare i annan stat på ansökan av föräldrarna utan att dessa själva söker eller tidigare har förvärvat detta lands medborgarskap, kan den underårige inte heller berövas sitt medborgarskap enligt föreskrift med stöd av andra stycket andra meningen. Detta stadgande avser nämligen endast fall då barn i fråga om sitt medborgarskap följer föräldrarna eller en av dem. Invandrarverket förutsätter att någon saklig skillnad mellan RF och medborgarskapslagen inte är åsyftad. Uttrycket "sitt

uttryckliga samtycke" bör således i likhet med 7 § 1 medborgarskapslagen omfatta även sådana fall där samtycket har lämnats av förmyndare utan att detta anges uttryckligen i lagtexten (jfr prop. 1950:217 s. 47). För att klargöra detta bör ordet "sitt" utgå. Grundlagstexten skulle härigenom stå i större överensstämmelse med 7 § 1 medborgarskapslagen. – Invandrarverket påpekar vidare att svensk medborgare kan berövas sitt medborgarskap på grund av att han visserligen genom formellt samtycke blir medborgare i annan stat men skälen till förvärvet av det utländska medborgarskapet är av mer eller mindre tvingande karaktär. Enligt fastställd praxis har det inte ansetts föreligga skäl för sådana personer att återfå sitt svenska medborgarskap genom naturalisation så länge de har kvar sitt medborgarskap i den utländska staten och alltså är bosatta där. – Invandrarverket tar upp också undantagsregeln i sista meningen i andra stycket. Verket delar utredningens uppfattning att grundlagsskyddet för medborgarskapet i princip bör utformas i överensstämmelse med det skydd som medborgarskapslagen ger. Praktiska skäl kan dock tala för en avvikelse. Som en av förutsättningarna för förlust av medborgarskapet anges minst fem års varaktig bosättning i den andra fördragsslutande staten. En överenskomst med annan stat om kortare tids bosättning förutsätter alltså grundlagsändring med allt vad detta innebär. Enligt invandrarverkets mening bör det övervägas om inte orden "sedan minst fem år" kan utgå ur grundlagstexten. Enligt verkets uppfattning innebär detta inte någon allvarigare uttunning av skyddet för medborgarskapet. Fortfarande gäller att det skall vara fråga om varaktig bosättning i det andra landet. Den närmare innebörden härav regleras då i medborgarskapslagen. Förslaget till ändring av medborgarskapslagen innebär dessutom att den som förlorat sitt svenska medborgarskap på angivna sätt skall kunna återvinna detta genom anmälan, sedan han ånyo har tagit hemvist här i riket.

Länsstyrelsen i Uppsala län berör samma undantag. Länsstyrelsen är mycket tveksam till lämpligheten av att införa det föreslagna undantaget bara för att främja en enhetlig nordisk lagstiftning. Den föreslagna inskränkningen att överenskomst först måste träffas med annan stat utgör inte garanti mot missbruk i en krissituation. Angivna olägenhet skulle kunna elimineras genom att man i grundlagstexten skriver "i enlighet med överenskomst med annat nordiskt land".

10 §

Regeringsrätten konstaterar att utredningen i specialmotiveringen anför (s. 176) att med förslag som har lagts fram av riksdagsutskottet förstås enbart utskottsmajoritetens förslag och således inte förslag som har framförts reservationsvis i utskottet. Härav följer att, om varken regeringen eller utskottsmajoriteten har föreslagit retroaktiv tillämpning av lagstiftningen men ett sådant förslag har framförts i en reservation till utskottets betän-

kande, talmannen enligt bestämmelserna i 2 kap. 9 § RO är förhindrad att i kammaren ställa proposition på förslaget i reservationen. En sådan ordning finner regeringsrätten inte tillfredsställande. Med av "riksdagsutskott framlagt förslag" i det av utredningen föreslagna andra stycket bör därför förstås såväl utskottsmajoritetens förslag som ett i en reservation till utskottets betänkande framlagt förslag.

Kammarrätten i Göteborg uppfattar förslaget så att retroaktivitet skall kunna inträda också från den dag ett utredningsbetänkande om viss skattelag blir offentligt under förutsättning att regeringen skickar meddelande till riksdagen om detta.

Sveriges industriförbund och *Svenska arbetsgivareföreningen* förklarar att en kommitté, som finner att en skattelag med retroaktiv verkan på ett visst område bör genomföras, skall underrätta vederbörande statsråd som har att pröva om ett meddelande skall lämnas till riksdagen eller inte. Organisationerna anser det lämpligt att detta klargörs i motiven.

Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen har uppfattningen att uttrycket att regeringen "lämnat riksdagen meddelande i saken genom skrivelse" inte är nog precist, varken vad avser innehållet eller vad avser tidsbestämning. Vad som har meddelats skall enligt motiven innebära "någon form av auktoritativ förvarning" (s. 162). Motiven anför vidare att det skall vara fråga om en redovisad "avsikt att senare framlägga förslag till retroaktiv föreskrift". Detta bör komma till tydligare uttryck i själva författningstexten. Avdelningen anser vidare att det, med hänsyn till de ekonomiska konsekvenserna under en tid av ovisshet, bör övervägas en sluttidpunkt för giltigheten av meddelanden av ifrågavarande slag. Det är angeläget att ett meddelande från regeringen inte ensidigt kan komma att ersätta förutskickad lagstiftning. Enligt avdelningens mening är den förutsättning för ett genombrott av retroaktivitetsskyddet som av utredningen har angivits som "svår ekonomisk kris" knappast tillräckligt restriktiv för att motverka missbruk. Det bör i lagtexten markeras att retroaktivitet kan få förekomma endast om just sådan åtgärd är av synnerliga skäl påkallad vid svår ekonomisk kris.

12 §

Högsta domstolen anmärker att de föreslagna bestämmelserna har tagits in i 2 kap. RF, där de grundläggande fri- och rättigheterna definieras och vissa bestämmelser meddelas om deras innehåll och gränser. De nu föreslagna reglerna gäller emellertid uteslutande förfarandet vid stiftande av lag av visst innehåll, och de synes närmast ha anknytning till de bestämmelser om lagstiftning och om stiftande grundlag m. m. som återfinns i 8 kap. RF. Det föreslagna huvudstadgandet i 2 kap. 12 § tredje och fjärde styckena samt den föreslagna tilläggsbestämmelsen rörande utlännningar i 20 § tredje stycket samma kapitel synes därför ha sin naturliga plats i 8 kap. RF, lämpligen

närmast efter 17 §. Om stadgandena flyttas i enlighet härmed, bör enligt högsta domstolens mening i 2 kap. 12 § intagas en hänvisning till att i 8 kap. finns särskilda regler angående förfarandet vid stiftande av lag, som angår begränsning av någon av de rättigheter som anges i första stycket.

Högsta domstolen tar upp ett annat spörsmål av redaktionell karaktär. Enligt tredje stycket sista meningen skall frågan, huruvida lagförslag angår begränsning av någon av de fri- och rättigheter som anges i paragrafens första stycke prövas av konstitutionsutskottet. Det måste uppenbarligen vara avsett att utskottet skall pröva även frågan om tillämpligheten i ett givet fall av undantagsbestämmelserna i fjärde stycket. Ovisshet kan exempelvis råda om en föreslagen lag "enbart" angår "frihetsstraff såsom påföljd för viss gärning" eller om den också har annan rättighetsbegränsande innebörd. Även i fråga om de övriga punkterna kan tveksamhet uppstå om tillämpligheten. Att konstitutionsutskottet har att avgöra även dessa frågor skulle framgå klarare, om i stadgandet angavs att utskottet har att pröva, huruvida lagförslag angår rättighetsbegränsning som förut sagts och om förutsättningarna i övrigt enligt tredje och fjärde styckena för tillämpning av det särskilda lagstiftningsförfarandet är för handen. Enligt högsta domstolens mening bör stadgandet brytas ut ur tredje stycket och upptagas i ett särskilt sista stycke. Om de nu föreslagna ändringarna genomföres, bör härav föranledda ändringar ske även i de föreslagna tilläggen till 2 kap. 9 § och 4 kap. 10 § RO samt i tilläggsbestämmelsen 5.3.1 till RO. Samma uppfattning har *JO*.

Några instanser kritiserar uttrycket "lag angående begränsning av". *JK* anmärker att det av uttrycket inte framgår att inte bara skärpande lag åsyftas. *Kammarrätten i Göteborg* förordar från samma utgångspunkt att ordet "begränsning" utgår. Samma anmärkning har *juridiska fakultetsnämnden i Stockholm* som ifrågasätter om inte första meningen i andra stycket borde omformuleras. Formuleringen av stycket kan ge ett inte åsyftat intryck av att lagförslaget måste åsyfta en begränsning och kanske dessutom att det måste avse en hel lag i betydelsen författning. Meningen är ju att även förslag till utvidgning av rättighet genom borttagande av existerande begränsningar skall omfattas av bestämmelsen och att förslaget givetvis också kan avse en enskild föreskrift i en författning. Fakultetsnämnden förordar den redaktionella ändringen att objektet för uppskovsyrkandet bestäms som "förslag till lag angående föreskrift, som innefattar begränsning av . . ." Ordet "angående" kommer därvid att syfta på "föreskrift" och inte på "begränsning" och denna "föreskrift", men inte nödvändigtvis "förslaget till lag" skall – som åsyftats – innefatta en begränsning av en fri- eller rättighet. Inte heller *juridiska fakultetsnämnden i Lund* anser att uttrycket "förslag till lag angående begränsning" är helt lyckat, eftersom det i regel endast torde vara någon eller några speciella föreskrifter i en lag som angår rättighetsbegränsningar.

Regeringsrätten tar upp en annan fråga, nämligen hur regeln om att fem sjuäddelar av de röstande riksdagsledamöterna skall förena sig om lagförslaget, bör tillämpas. Innebär regeln att förslaget måste antas i helt oförändrat

skick? Eller har majoriteten, om den är beredd att anta förslaget i huvudsak, frihet att ändra i detaljer, även om ändringen rör någon fri- och rättighet? Det är vidare oklart vad som skall förstås med "lagförslaget". Avses vid en mera omfattande lagstiftningsfråga hela lagförslaget eller endast de delar av detta som rör någon fri- och rättighet? Dessa frågor bör enligt regeringsrättens mening i det fortsatta arbetet med den föreslagna ordningen närmare analyseras. *Svea hovrätt* anmärker att möjligheten att ändra ett vilande förslag inte har kommit till något tydligt uttryck i den föreslagna lagtexten. Det är möjligt att utredningen har tänkt sig att ordet "förslag" i detta sammanhang skall betyda ungefär detsamma som "ärende"; frågan är inte diskuterad i betänkandet.

Högsta domstolen anmärker att innebörden av undantagsreglerna under punkterna 1–3 i fjärde stycket knappast kan anses med erforderlig tydlighet framgå av lagtexten. Den särskilda betydelse, som här skall tilläggas ordet "enbart", framgår endast i belysning av motivuttalanden. Enligt dessa uttalanden kan lagförslag, som angår i det särskilda undantaget berörda fri- och rättigheter, inte i och för sig göras till föremål för det särskilda förfarandet. Så kan ske endast i den mån annan av det särskilda förfarandet generellt skyddad fri- och rättighetsutövning samtidigt berörs av lagstiftningen. Ett tillägg, som klargör den avsedda innebörden, bör fogas till fjärde stycket.

Kammarrätten i Göteborg anser att fjärde stycket 1 har fått en mindre lyckad utformning. Där sägs det att särskilda lagstiftningsförfarandet inte skall tillämpas på förbud att röja sådant som "får hållas hemligt med stöd av tryckfrihetsförordningen". Kammarrätten konstaterar att med stöd av TF endast allmänna handlingar får hållas hemliga och att TF över huvud taget inte berör tystnadsplikter.

18 §

I enlighet med vad *Svenska företagares riksförbund* och *Sveriges författarförbund* förordar som kompletteringar av skyddet föreslår organisationerna tillägg till lagtexten. *Riksförbundet* föreslår två nya meningar av följande lydelse: "Då sedvanlig befogenhet att använda egendom begränsas, skall detta ske genom lag som förutsätter tillämpning utan gynnande eller missgynnande. Befogenhet att använda viss egendom får på samma sätt ytterligare inskränkas, om detta är befogat av dess läge, beskaffenhet eller dylikt sakligt skäl."

Författarförbundet föreslår att paragrafens slutord får följande lydelse: "ersättning för förlusten eller intrånget enligt grunder som bestäms i lag".

8 kap.

1 §

Sveriges författarförbund förklarar att förslaget är en konsekvens av de nya reglerna om särskild behandling av lagar som inskränker fri- och rättighe-

terna. Förbundet ifrågasätter om tillägget är nödvändigt, eftersom hela bestämmelsen endast utgör en hänvisning till vad som föreskrivs i 2 kap; den har förmodligen tillkommit helt enkelt för att utfylla ett tomrum som eljest skulle uppstå i den så nyligen antagna grundlagen. Om emellertid ett tillägg av sådan karaktär bör förekomma, anser förbundet det inte lämpligt att man generellt hänvisar till att förslag till lag i vissa fall skall behandlas i särskild ordning. Det är dock endast fråga om vissa typer av lagar. Författarförbundet föreslår därför att tillägget får följande lydelse: "samt att förslag till dylik lag i vissa fall skall behandlas i särskild ordning".

15 §

Svea hovrätt anser att bestämmelserna i första stycket bör utformas så att redan av dem tydligt framgår konsekvensen av att ett grundlagsförslag läggs fram för sent. Hovrätten uttalar vidare att den har svårt att inse varför rätten att begära folkomröstning skall vara inskränkt till 15 dagar efter det första beslutet att anta lagförslaget; utredningen har inte angett något skäl för sitt förslag härom. Möjligheten att framställa sådan begäran synes böra stå öppen i vart fall fram till någon rimlig tidpunkt före valet.

Kammarrätten i Göteborg erinrar om att utredningen redogör (s. 212) för det säkerligen mycket sällsynta fallet att det inför ett extra val skulle visa sig nödvändigt att få fram till avgörande ett vilande grundlagsförslag, väckt så sent att det inte kan behandlas i samband med nämnda val. Utredningen menar att man i sådant fall kan låta riksdagen förkasta det vilande förslaget och med konstitutionsutskottets medgivande anta ett likalydande förslag såsom vilande för slutlig prövning efter det nämnda valet. Enligt kammarrättens uppfattning kan man undgå dessa komplikationer, om det i lagtexten anges att konstitutionsutskottets medgivande om undantag från den stadgade tidsfristen skall lämnas senast före valet i stället för senast vid ärendets beredning.

18 §

Regeringsrätten anför:

Rättighetsskyddsutredningen påstår (s. 129) att lagrådsutredningen föreslagit att ett departement under beredningen av ett lagstiftningsärende bör kunna begära att under hand få höra lagrådets synpunkter beträffande viss fråga och att detta inte torde kräva någon uttrycklig reglering. Lagrådsutredningen har emellertid, såvitt regeringsrätten kunnat finna, inte framfört något sådant förslag utan talar endast om det praktiska förfarandet sedan regeringen väl beslutat remiss till lagrådet. Men hänsyn till den ställning som självständig och oberoende myndighet vilken lagrådet bör inta torde det inte böra komma i fråga att lagrådets yttrande inhämtas annorledes än genom formlig remiss. Det bör därför enligt regeringsrättens mening vara uteslutet att ett departement får anlita lagrådet till hjälp i sitt arbete innan remiss till

lagrådet beslutats av regeringen. Dessförinnan är det ju för övrigt inte avgjort om lagrådets granskning behövs och lagrådet kan därför bli belastat med arbete i onödan. I övrigt bör såsom lagrådsutredningen uttalat i fortsättningen liksom hittills ankomma på lagrådets ledamöter att själva avgöra vilket arbetssätt som är lämpligast.

Riksskatteverket anser att man i förarbetena bör behandla frågan om sekretess under lagrådsgranskningens gång och tillse att lagstiftningen kommer att medge sekretesskydd för handlingar i ärendet inklusive lagrådets yttrande fram till den tidpunkt då proposition i ärendet avlämnas. Frågan, som har behandlats av lagrådsutredningen, är särskilt viktig på skattelagstiftningens område. Den bör ses i visst samband med det framlagda förslaget om förbud mot retroaktiv skattelag.

Andra stycket behandlas i många yttranden.

Svea hovrätt anser att granskningsområdet bör intas i en särskild paragraf på sätt lagrådsutredningen föreslagit.

Juridiska fakultetsnämnden i Stockholm förordar att uttrycket "lag som angår begränsning av någon av de grundläggande fri- och rättigheterna" ändras till "lag angående föreskrift, som innefattar begränsning av någon av de grundläggande fri- och rättigheterna".

JK noterar att utredningen skiljer mellan, å ena sidan, lag som angår begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna och, å andra sidan, lag som avses i 8 kap. 2 och 3 §§. Förstnämnda lagtyp faller emellertid in under nämnda 2 och 3 §§, främst 3 §. Indelningen är därför enligt *JK*:s mening inte helt särskiljande.

Kammarrätten i Sundsvall ifrågasätter huruvida inte karaktären av principlösning har betonats alltför starkt och uttryckts på ett språkligt mindre tillfredsställande sätt genom att det angivits att yttrande av lagrådet bör inhämtas över lagförslag av särskilt angivna typer om vissa förutsättningar är uppfyllda. Det bör enligt kammarrättens mening övervägas att ersätta ordet "bör" med ordet "skall". Härigenom torde regleringen få större pregnans utan att innebörden ändras. Några konsekvenser i lagprövningshänseende torde en sådan förändring i varje fall inte medföra, enligt kammarrättens mening, eftersom det fortfarande ligger i riksdagens hand att avgöra i vad mån de förutsättningar föreligger som skall utlösa lagrådsgranskning.

JK anmärker vidare att lagrådets yttrande "bör" inhämtas. Ordet "bör" bör om möjligt undvikas i grundlag. Sådan lag bör innehålla absoluta och koncisa regler. Ordet i fråga torde f. ö. inte heller förekomma i någon av våra grundlagar f. n. Samma kritik kan riktas mot ordet "behöver" i andra meningerna av samma stycke. Dessutom anser *JK* att orden "bör" och "behöver" korresponderar illa med varandra i sammanhanget. *Svea hovrätt* påpekar att sammanställningen "lagrådet bör höras" med "lagrådets yttrande behöver dock icke inhämtas" framstår som svårförståelig. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anför att undantaget om att yttrande i vissa situationer inte "behöver" inhämtas synes vara utformat mot bakgrund av en tänkt

obligatorisk huvudregel. Sådan är huvudregeln inte enligt förslaget, som endast anger att yttrande "bör" inhämtas.

Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen anser att det i lagtexten angivna kvalifikationskravet "om riksdagen finner lagen vara viktig för enskilda eller från allmän synpunkt" öppnar en onödigt vid möjlighet för kringgående av syftet med lagrådsgranskningen. Det bör räcka med att ange undantagsfallet. Om det med tanke på lagrådets arbetsbörda är nödvändigt med ytterligare begränsningar, bör det enligt avdelningens mening övervägas, om inte lagrådet självt skall kunna anpassa omfattningen av arbetet med en remiss.

Uttrycket "om riksdagen finner" kritiseras också i ett flertal andra yttranden. *Regeringsrätten* framhåller att det inte gärna låter sig göra att formulera lagtexten med utgångspunkt i att riksdagen skall finna en lag meriterad för lagrådsgranskning. Lagtexten bör i stället ges en mera allmängiltig utformning. Regeringen skall ju normalt fatta beslut i frågan om lagrådsremiss innan ett lagförslag har kommit under riksdagens ögon. Ytterst måste det visserligen ankomma på riksdagen att avgöra om en lag skall antas utan föregående lagrådsgranskning eller inte men att så skall vara fallet behöver inte komma till direkt uttryck i lagtexten. Det följer enligt regeringsrätten av stadgandet i 1 kap. 3 § RF att det är riksdagen som stiftar lag.

JK finner att det uttryckliga understrykandet av riksdagen såsom den som ytterst har att tillämpa reglerna om lagrådets hörande knappast är nödvändigt. *JK* tillägger att man av paragrafens avfattning på denna punkt kan få den uppfattningen att regeringen före en propositions avlåtande till riksdagen skulle inhämta riksdagens mening om huruvida lagrådet skall höras eller inte. Detta är dock uppenbarligen inte utredningens avsikt.

Enligt *Svea hovrätts* mening skulle den av utredningen föreslagna lydelsen av andra stycket, läst ordagrant, kunna tolkas så att regeringen, innan den lägger fram vissa lagförslag, skall ta reda på riksdagens inställning till frågan om lagrådet behöver höras eller ej. Så är dock inte avsikten. Enligt utredningen skall regeringen bedöma frågans beskaffenhet och kan på grund av sin bedömning vara primärt skyldig att höra lagrådet, innan den lägger fram förslaget för riksdagen (s. 146). Regeringen förutsätts alltså göra en förhandsbedömning av riksdagens inställning. Enligt hovrättens mening är detta en krångligare och sämre konstruktion än en uttrycklig föreskrift att regeringen skall höra lagrådet i vissa fall. Den synes också kunna medföra att regeringen kan komma att i onödan höra lagrådet för att inte riskera att fördröja ärendets behandling i riksdagen. Hovrätten uttalar vidare att utredningen inte har beaktat den motsägelse som ligger i bestämmelsen, om regeringen har hört lagrådet i fall då riksdagen för sin del anser att lagrådets yttrande inte hade behövt inhämtas. Riksdagens uppfattning blir ju i detta fall helt utan betydelse. Det är vidare oklart hur utredningen har tänkt sig förhållandet mellan utskott och riksdagen i de fall då regeringen inte har hört

lagrådet.

Hovrätten för Övre Norrland anser att det, med den utformning andra stycket har fått – vid en hastig blick utformad som en "handlingsregel" för riksdagen – är det svårt att bilda sig en klar uppfattning om hur samspelet "regering – lagråd – riksdag" skall fungera. Det bör väl normalt vara regeringen som remitterar förslagen till lagrådet innan de föreläggs riksdagen. Hovrätten ställer frågan om vad undantagsregeln i andra meningen faktiskt innebär och om regeringen skall göra en förhandsbedömning av hur riksdagen kommer att bedöma behovet eller en formell förfrågan.

Kammarrätten i Göteborg ifrågasätter om inte "omsatserna" i de båda första meningarna i andra stycket borde formuleras utan riksdagen som subjekt, t. ex. med lydelsen "om lagen är viktig för enskilda eller från allmän synpunkt" resp. "om lagrådets hörande skulle sakna betydelse . . .". Att det ändå ytterst blir riksdagens sak att konstatera dessa förhållanden sägs följa av reglerna om normgivningsmakten.

Juridiska fakultetsnämnden i Lund anmärker att förslaget innebär att "riksdagen" skall bedöma, om lagrådsremiss av särskilda skäl kan underlåtas. Avsikten med den valda formuleringen tycks vara att markera att denna fråga inte skall kunna komma under omprövning av de rättstillämpande organen. Formuleringen kan emellertid ge det intrycket att riksdagen genom ett motiverat uttalande (på vilket stadium?) uttryckligen skulle ta ställning till frågan om lagrådsremiss kan underlåtas. Gällande föreskrifter om formerna för fattande av riksdagsbeslut i lagstiftningsfrågor lär emellertid inte ge utrymme åt något sådant uttalande. I praktiken måste det ju i första hand bli regeringens sak att bedöma om lagrådet skall höras och att för riksdagen redovisa skälen till ev. underlåten lagrådsremiss. I andra hand kan vederbörande utskott göra bedömningen och ev. på egen hand inhämta lagrådets yttrande. Om varken regeringen eller utskottet har inhämtat lagrådets yttrande, kan kammaren antingen återförvisa ärendet till utskottet för ytterligare beredning (underförstått genom hörande av lagrådet) eller helt enkelt godta underlåtenheten att höra lagrådet. Fakultetsnämnden anser att det föreslagna stadgandet bör omformuleras så att det inte ger anledning till missuppfattningar om den ordning i vilken behovet av lagrådsremiss skall prövas.

Juridiska fakultetsnämnden i Stockholm förklarar att uppgiften att avgöra, huruvida ett lagförslag omfattas av rekommendationen om lagrådsremiss, av naturliga skäl primärt måste åvila regeringen. Finner regeringen att dess förslag avser sådan lag som anges i paragrafen, skall förslaget remitteras till lagrådet, och anses någon av undantagssituationerna föreligga, skall motive-ring lämnas. I lagtexten anges emellertid som förutsättning för att lagrådet skall höras i de uppräknade fallen att riksdagen finner lagen vara viktig för enskilda eller från allmän synpunkt, och frågan om något av undantagsfallen är tillämpligt sägs likaså vara beroende av riksdagens uppfattning. Hur denna riksdagens bedömning skall komma in i beslutsprocessen anges emellertid

varken i lagtext eller motiv. Enligt första stycket kan yttrande från lagrådet inhämtas av regeringen eller riksdagsutskott men inte av riksdagen som sådan. Enligt fakultetsnämnden har riksdagen att välja mellan två alternativ, om ett framlagt lagförslag inte har underkastats lagrådsgranskning i ett fall, där detta enligt riksdagens mening borde ha skett. Antingen kan man avslå propositionen och låta regeringen återkomma med nytt förslag, sedan lagrådet har hörts, eller också kan man återförvisa ärendet till vederbörande utskott för ytterligare beredning, innefattande remiss till lagrådet. Stadgandet måste enligt fakultetsnämndens uppfattning omformuleras så att det klart framgår hur frågan om lagrådsremissens erforderlighet skall prövas.

Undantagsreglerna behandlas i annat hänseende av *JK*, som anser att – om hans förslag till beskrivning av det obligatoriska laggranskningsområdet godtas – undantagen bör anges på det sätt lagrådsutredningen har föreslagit, varvid dock ordalagen i punkt 1 bland undantagen bör anpassas till den komplettering av huvudregeln som *JK* har förordat.

Juridiska fakultetsnämnden i Stockholm tar upp undantaget för fall, då lagrådets hörande skulle "fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men skulle uppkomma". Fakultetsnämnden reagerar mot den i specialmotiveringen (s. 214) framförda tanken att detta kan aktualiseras, då "lagrådets arbetsprogram" är ansträngt. Ett sådant synsätt öppnar enligt nämndens mening oroande perspektiv. Genom att strypa lagrådets resurser skulle man ju då teoretiskt kunna minimera utrymmet för lagrådsgranskning. Enligt fakultetsnämndens uppfattning bör undantagsstadgandet förstås så att lagrådsremiss får underlåtas, om lagförslagets genomförande i sig är så brådskande att en fördröjning skulle försäkra avsevärt men. Som exempel nämns behovet av att vissa situationer snabbt får till stånd regler mot skatteflykt (jfr utredningen s. 145). Fakultetsnämnden anser att man kan göra en jämförelse med de i 15 och 17 §§ förvaltningslagen stadgade undantagen från kommunikations- resp. motiveringsskyldigheten – "om ärendets avgörande ej kan uppskjutas" resp. "om ärendet är så brådskande att det ej finns tid att utforma skälen". Nämnden erinrar om att myndighets arbetsbörda som sådan inte får tas till intäkt för att underlåta kommunikation eller utelämnat motivering. Motsvarande markering synes angelägen i detta sammanhang.

JK tar också upp en fråga som rör sista meningen i andra stycket. Om motiveringsplikten har fullgjorts och riksdagen för egen del över huvud taget inte har yttrat sig i frågan, torde i enlighet med vad som hittills gällt riksdagen få anses ha prövat remissfrågan och instämt i regeringens uppfattning. Därmed torde också vara uppenbart att rättstillämpande myndigheter inte kan förklara lagen i fråga ogiltig på grund av utebliven remiss till lagrådet. Därtill kommer att utskottsminoritet har möjlighet att få till stånd en remiss till lagrådet. Vad beträffar lagförslag som väcks inom riksdagen genom motioner torde få förutsättas att frågan om remiss till lagrådet observeras av vederbörande utskott. *JK* kan möjligen tänka sig en föreskrift i riksdagsord-

ningen som ålägger utskott att i förekommande fall redogöra för skälen för underlåten remiss till lagrådet. Det torde emellertid vara så sällsynt att hithörande typer av lagförslag aktualiseras genom motioner att JK ifrågasätter behovet av en uttrycklig regel i ämnet. JK har hittills utgått från att regeringen har fullgjort sin informationsskyldighet genom att ge riksdagen en redovisning för de skäl som föranlett att lagrådet inte hörts i ärendet. En situation som enligt JK inte helt kan uteslutas är den motsatta, dvs. att regeringen inte har anfört några motiv för underlåtenheten att höra lagrådet och att frågan inte heller har tagits upp i riksdagen. Den fråga som då kan uppkomma är om t. ex. en domstol – under återopande av sin lagprövningsrätt och att felet, dvs. att lagrådet inte har hörts är uppenbart – kan underlåta att tillämpa lagen. JK utgår från att rättighetsskyddsutredningen har velat hindra även en sådan lagprövning och möjligen ger avfattningen av 18 § uttryck åt detta. Om man, såsom utredningen och även JK, anser att det bör finnas ett obligatoriskt område för laggranskningen och inskrivna regler därom i grundlag, kan det emellertid enligt JK:s mening ifrågasättas om inte en underlåtenhet att höra lagrådet måste betraktas som ett fel av så allvarlig beskaffenhet att lagen i fråga måste anses ogiltig. JK är visserligen – liksom rättighetsskyddsutredningen – av motsatt uppfattning, men resonemangets föranleder honom att ifrågasätta om inte en uttrycklig regel i ärendet skulle vara på sin plats. Den borde då placeras i 11 kap. 14 § och utformas som en inskränkning i lagprövningsrätten. Innebörden skulle vara att den omständigheten att lagrådets hörande underlåtit aldrig skulle få återopas som skäl för att inte tillämpa en lag som beslutats av riksdagen.

Kammarrätten i Göteborg anser att den språkliga utformningen skulle vinna på att ordet "något" togs bort ur andra styckets sista mening.

Den föreslagna lydelsen av tredje stycket har föranlett några uttalanden.

Regeringsrätten förklarar att man vid utformningen av en lag inte sällan ställs inför uppgiften att göra en avvägning mellan effektivitet och rättssäkerhet. Denna avvägning kan bli mycket grannlaga och framstå som den svåraste frågan vid lagstiftningsuppgiftens lösande. I den föreslagna grundlagstexten har rättssäkerhetskravet behandlats tillsammans med kravet på förenlighet med rättsordningen och inte tillsammans med effektivitetskravet. Texten bör enligt regeringsrättens mening omformuleras så att först och för sig anges att lagrådet skall granska hur lagförslaget förhåller sig till grundlagarna och till rättsordningen i övrigt samt hur förslagets föreskrifter förhåller sig till varandra. Därefter och för sig kan anges att lagrådet också skall granska om förslaget är så utformat att lagen kan antas tillgodose angivna syften och göra det under tillbörligt beaktande av rättssäkerhetens krav. Tillägget "i övrigt söka belysa problem som kan uppstå vid tillämpningen" synes överflödigt.

JK anser att det är svårt att utforma en konkret regel om lagrådsgranskningens inriktning. Enligt hans mening utgör emellertid de fyra punkterna i

1970 års förslag en god beskrivning, särskilt om beskrivningen kompletteras i enlighet med lagrådsutredningens synpunkter, dvs. med ett betonande av att lagrådet bör bevaka rättssäkerhetsintresset och kontrollera att det sakliga innehållet i ett granskat lagförslag kommit till uttryck i lagtexten på ett adekvat sätt. JK ifrågasätter om man i lagtexten har helt lyckats att ge uttryck för vad som är avsett. Dels anser han dispositionen – den ordning i vilken uppgifterna angivits – mindre lyckad, dels har ”översättningen” av punkt 1 i 1970 års beskrivning fått en utformning som synes JK klart underlägsen ursprunget. Vad som bör markeras är särskilt i detta sammanhang den tekniska karaktären av granskningen.

Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen och Medborgarrättsrörelsen tillstyrker förslaget.

Svea hovrätt har inte något att erinra mot den föreslagna lydelsen av första meningen. Såvitt avser andra meningen framhåller hovrätten att frågan vad som avses med ”lagens angivna syften” kan föranleda intrikata gränsdragningsproblem, inte minst när det gäller fri- och rättighetsbegränsande lag. I denna del bör en mera preciserad lydelse eftersträvas. JK anser att ordet ”angivna” bör bytas ut mot ”avsedda”. *Hovrätten för Övre Norrland* finner en besvärande oklarhet i lokutionen ”angivna syften” och frågar om den gäller vad som sägs i stycket om rättssäkerhetens krav etc. eller om den tar sikte på ändamålen i den lag som granskas.

Länsstyrelsen i Stockholms län förklarar att om avsikten med tredje stycket är att i grundlagen definitivt fastställa principen att lagrådets granskning skall avse den rent juridiska sidan av de remitterade lagförslagen och inte de allmänna politiska överväganden som ligger till grund för förslagen bör detta uttryckas på ett mera direkt sätt. Om detaljerade anvisningar anses böra ges för granskningsarbetet, bör dessa enligt länsstyrelsens mening, om de skall skrivas in i grundlagen, uttryckas i stramare ordalag och inte i så lösliga som t. ex. ”söka belysa problem som kan uppstå vid tillämpningen”.

Högsta domstolen har uppfattningen att det bör komma till bättre uttryck i lagtexten i vilken utsträckning lagrådet har anledning att pröva frågan huruvida ett lagförslag har sådan innebörd att de föreslagna reglerna om det skilda lagstiftningsförfarandet blir tillämpliga.

10 kap.

5 §

Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen påpekar att utredningen utan motivering har framhållit att möjlighet till beslutande folkomröstning bör föreligga också i fråga om beslut, som till följd av särskilda regler i RF fattas i grundlagsstiftningsform (med undantag för RO). Till dessa beslut hör enligt 10 kap. 5 § överförande av beslutanderätt till internationella organ. Avdelningen anser att beslut av denna natur är av så speciell art i

förhållande till vanliga grundlagsändringar att frågan om beslutande folkomröstning i dessa fall bör närmare övervägas före en lagstiftning därom.

11 kap.

14 §

Högsta domstolen konstaterar att i paragrafen lagprövningsrätt har förklarats tillkomma domstol eller annat "offentligt organ". I fri- och rättighetsutredningens förslag till 8 kap. 20 § RF talades i stället om domstol eller annan "myndighet". Av utredningens motiv framgår inte, varför "myndighet" har bytts ut mot det ovanliga uttrycket "offentligt organ" och vilken saklig förändring som därmed kan ha åsyftats. Högsta domstolen noterar vidare att det i sista meningen föreskrivs att tillämpning av föreskrift, som har beslutats av riksdagen eller regeringen endast får underlåtas, om "felet" är uppenbart. Härmed åsyftas såväl att föreskrift står i strid med bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning som att stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid dess tillkomst. Emellertid kan enligt domstolens mening lagtexten läsas så att med "felet" endast åsyftas sistnämnda typ av fel. Risker för sådant missförstånd torde undanröjas, om orden "om felet är uppenbart" ersättes med "i uppenbara fall".

Liknande synpunkter framförs av *juridiska fakultetsnämnden i Stockholm*. Nämnden ifrågasätter om man inte i båda utredningsförslagen har avsett att konkret normkontroll skall utövas av varje organ, som fullgör en "offentlig förvaltningsuppgift" oavsett dettas karaktär av offentlighetsrättsligt eller privaträttsligt subjekt. Den adekvata bestämningen vore i så fall snarast "domstol eller annan som fullgör offentlig förvaltningsuppgift". Fakultetsnämnden erinrar vidare om det i 1975 års förslag stadgade kravet, att förfarandefel måste vara grovt för att en bestämmelse skall åsidosättas, i föreliggande förslag i linje med högsta domstolens remisskritik har modifierats. Det skall i stället krävas att stadgad ordning i något väsentligt hänseende åsidosatts vid föreskriftens tillkomst. För att en författning, som beslutats av riksdagen eller regeringen, inte skall tillämpas krävdes enligt 1975 års förslag, att "motstridigheten" är uppenbar. Föreliggande förslag anger i stället, att "felet" är uppenbart. Huruvida någon saklig avvikelse åsyftats framgår inte, enligt fakultetsnämndens mening.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att lagtexten har fått en i vissa detaljer mindre lyckad utformning. Det är svårt att föreställa sig en situation där ett offentligt organ åsidosatts i något "väsentligt" hänseende vid en föreskrifts tillkomst och därefter konstaterar att felet inte är "uppenbart". Utredningen synes vid användningen av uttrycket "uppenbart" mer ha haft i åtanke en bristande överensstämmelse med överordnad författning hos föreskriften än det tidigare nämnda "felet". Lagrummet bör enligt länsstyrelsens uppfattning utformas på ett stramare sätt.

8.2 Förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen

Tilläggsbestämmelse 2.7.1

Kammarrätten i Göteborg förklarar att det i princip bör ankomma på talmannen att bestämma vad som skall föras upp som första punkt på föredragningslistan och att det förefaller mycket egendomligt att yrkande om folkomröstningen i grundlagsfråga skall prövas före förslag till ny statsminister. Viktigast torde vara att landet får en statsminister och därmed en regering.

8.3 Förslaget till lag om lagrådet

Svea hovrätt har i allt väsentligt inga invändningar mot förslaget.

Medborgarrättsrörelsen uttalar att lagrådet har tillkommit för att ersätta den laggranskning som tidigare utfördes av hela högsta domstolen. Mot denna bakgrund ter det sig konstitutionellt oriktigt att enligt det föreliggande förslaget regeringen har tillerkänts en rad organisatoriska och administrativa befogenheter rörande lagrådet. Sålunda bör högsta domstolen och regeringsrätten, gemensamt eller var för sig, fatta de administrativa beslut som erfordras rörande lagrådet, t. ex. förordna om antalet lagråd, bestämma vilka som skall vara lagrådsledamöter, även sådana ledamöter som ej är aktuella medlemmar av de båda högsta domstolarna. Lagrådet bör självt fördela sina medlemmar på avdelningar. Organisationen anser att det för lagrådets fria ställning är av vikt att det inte administrativt leds av regeringen.

3 §

Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen föreslår att första stycket får följande lydelse: "Avdelning består av tre ledamöter. Om särskilda skäl föreligger, får regeringen efter framställning av lagrådet bestämma att avdelning skall bestå av fyra ledamöter vid behandlingen av visst ärende."

6 §

Regeringsrätten anser att börjedagen för en lagrådsperiod bör anges, inte till början av högsta domstolens höstsession, utan till ett bestämt datum, t. ex. den 1 oktober.

9 §

Sveriges författarförbund påpekar att i andra stycket har insmugit sig ett tryckfel: "sammanfällt". Ej heller ordet samfällt anser förbundet vara adekvat för den avsedda situationen. Det torde vara lämpligt att använda

samma uttryck som för högsta domstolen 3 kap. 5 § rättegångsbalken, nämligen "i dess helhet".

11 §

Högsta domstolen har inte funnit anledning till erinran mot omröstningsregeln. Regeln har enligt domstolen fått en allmän utformning och det förutsätts att lagrådet även i fortsättningen skall kunna ge sina yttranden en sådan form att olika nyanser och enskilda ledamöters uppfattning i särskilda frågor kan komma till uttryck.

Regeringsrätten ställer sig däremot mycket tveksam till omröstningsregeln. Någon omröstning i vedertagen mening har hittills inte tillämpats i lagrådet i granskningsärenden. Lagrådsutredningen har (s. 277) redogjort för gällande ordning och de skäl som bär upp densamma. Lagrådsutredningen finner emellertid att, eftersom lagrådet, ehuru det inte har beslutande funktioner, principiellt inte skiljer sig från andra myndigheter, det framstår som naturligt att lagrådet, när det avger begärt yttrande över ett lagförslag alltid redovisar myndighetens mening. Det kan emellertid enligt regeringsrättens mening diskuteras om inte lagrådet skiljer sig från övriga myndigheter just däri att vanliga beslutsregler inte lämpligen bör tillämpas när lagrådet avger yttrande. Det kan inte vara önskvärt att lagrådets ledamöter på samma sätt som t. ex. ledamöter av en verksstyrelse skriver sig samman för att erforderlig röstmajoritet skall erhållas om vad yttrandet skall innehålla i en viss fråga. Det är ju tvärtom, som lagrådsutredningen i andra sammanhang framhåller, angeläget att vars och ens erfarenhet och kunskaper utnyttjas så effektivt som möjligt. En omröstningsregel kan visserligen inte undvaras för lagrådet men denna torde endast böra gälla i administrativa ärenden och inte i granskningsärenden. I granskningsärenden torde liksom hittills ledamöterna ha att uttala sina meningar oberoende av varandra och av krav på majoritet för ställningstaganden i olika frågor.

Sveriges författarförbund avstyrker förslaget om en omröstningsregel. Förbundet konstaterar att det i lagrådet inte förekommer majoritetsbeslut. Lagrådets yttrande har ju inte någon konstitutiv betydelse utan utgör en rådgivning till den instans, som har påkallat yttrandet. Det är därför enligt förbundets uppfattning alldeles meningslöst att söka konstruera någon sorts "lagrådets mening" – avgörandet ligger ändå hos den lagstiftande instansen.

16 §

Högsta domstolen anser att det med hänsyn till arbetsbelastningen i denna domstol och i regeringsrätten är önskvärt att ledamot som ingår i lagrådsavdelning vid avbrott i avdelningens arbete kan tas i anspråk för tjänstgöring i domstolen. Denna möjlighet är enligt utredningens förslag begränsad till det

fall att regeringen har meddelat lagrådet att det under viss tid inte har något ärende att förvänta. Möjligheten bör emellertid stå öppen även i andra fall, där lagrådet finner sådan tjänstgöring möjlig och lämplig. Högsta domstolen förordar därför att förslaget ändras i enlighet härmed.

Lagrådsutredningens förslag

Förslag till

Lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrives i fråga om regeringsformen¹
dels att nuvarande 8 kap. 19 § skall betecknas 8 kap. 20 §,
dels att 8 kap. 18 § skall ha nedan angivna lydelse,
dels att i 8 kap. skall införas en ny paragraf, 19 §, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

18 §

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 förslag till lag eller annan författning skall finnas ett lagråd, vari ingår domare i högsta domstolen och regeringsrätten.

Yttrande från lagrådet kan inhämtas av regeringen eller, enligt vad som närmare anges i riksdagsordningen, av riksdagsutskott.

Närmare bestämmelser om lagrådets sammansättning och tjänstgöring meddelas i lag.

19 §²

Innan lag beslutas skall yttrande från lagrådet inhämtas i ärendet, när fråga är om

1. föreskrifter i grundlag om tryckfriheten,
2. föreskrifter som innebär begränsning av de fri- och rättigheter som anges i 2 kap.,
3. föreskrifter som avses i 2 § i detta kapitel,
4. föreskrifter som avses i 3 §, om föreskrifterna gäller brott eller rättsverkan av brott, utredning om brott, tvångsmedel eller utlämning eller annan åtgärd med anledning av brott eller misstanke om brott, tvångsmedel av annan anledning,

¹ Regeringsformen omtryckt 1976:871.

² Av praktiska skäl har 19 § i föreslagen lydelse ej begränsats till högerspalten.

rekvisition eller annat sådant förfogande, inskränkningar i rätten att förvärva eller inneha fast egendom eller tomträtt, fastighetsbildning, konsumentskydd, natur- och miljövård, utsökning, konkurs eller skatt på inkomst, förmögenhet, arv eller gåva,

5. föreskrifter som avses i 5 § såvitt gäller den kommunala beskattningen,

6. föreskrifter som avses i 18 § tredje stycket,

7. föreskrifter som avses i 11 kap. 1 § första stycket andra meningen, 3 § första meningen, 4 §, 5 § första stycket 2, 10 § eller 11 § andra meningen eller

8. föreskrifter som avses i 2 kap. 2 § andra stycket tryckfrihetsförordningen.

Lagrådets yttrande behöver dock ej inhämtas beträffande föreskrift, som nämnts i första stycket 2 eller 4, endast därför att straffansvar föreskrives, om ej strängare straff än fängelse i ett år stadgas för brottet. Vad nu har sagts gäller ej föreskrifter i allmän strafflag.

Utan hinder av vad som sägs i första stycket behöver lagrådets yttrande ej inhämtas

1. i fråga om föreskrifter som ej är av mera ingripande betydelse för enskilda och ej heller är av invecklad beskaffenhet,

2. i fråga om föreskrifter av sådant slag att det med hänsyn till lagrådsgranskningens ändamål är uppenbart obehövt att höra lagrådet,

3. om lagrådets hörande skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så, att avsevärt men skulle uppkomma.

Ändringarna i regeringsformen träder i kraft den 1 januari 1980.

Bestämmelserna i 8 kap. 19 § i dess nya lydelse gäller dock ej i fall då lag skall beslutas på grund av proposition, som har avlämnats till riksdagen före ikraftträdandet, eller på grund av förslag som dessförinnan har väckts inom riksdagen.

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

Innehållsförteckning

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Författningsförslag	3
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 22 mars 1979 ..	27
1 Inledning	27
2 Allmän motivering	28
2.1 Grundläggande synpunkter	28
2.2 Ett särskilt lagstiftningsförfarande för rättighetsbegrän-	
sande lagstiftning	32
2.3 Lagprövningen	39
2.4 Lagrådsgranskningen	43
2.5 Förfarandet vid grundlagstiftning m. m.	49
2.6 Förstärkningar av särskilda fri- och rättigheter	53
3 Upprättade lagförslag	58
4 Specialmotivering	59
4.1 Förslaget till lag om ändring i regeringsformen	59
2 kap. 7 §	59
2 kap. 9 §	59
2 kap. 10 §	59
2 kap. 12 §	60
2 kap. 18 §	61
2 kap. 20 §	61
8 kap. 1 §	62
8 kap. 4 §	62
8 kap. 7 §	62
8 kap. 15 §	63
8 kap. 16 §	64
8 kap. 18 §	64
10 kap. 5 §	65
11 kap. 14 §	65
13 kap. 7 §	66
Punkt 9 övergångsbestämmelserna	66
Ikraftträdande m. m.	66
4.2 Förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen	66
4.3 Förslaget till lag om lagrådet	66
1 §	67
2 §	67
3 §	67
4 §	68
5 §	69
6 §	69

7 §	70
8 §	70
9 §	70
10 §	71
11 §	71
12 §	71
13 §	72
14 §	72
15 §	73
16 §	73
17 §	74
Ikraftträdande m. m.	74
4.4 Förslaget till folkomröstningslag	74
1 §	75
2 §	75
3 §	75
4 §	75
5 §	75
6 §	76
7-9 §§	77
10 §	78
11 och 12 §§	79
13 §	80
14 §	81
15 §	81
16 §	81
17 §	82
18 §	83
Ikraftträdande	83
5 Hemställan	84
6 Beslut	84
<i>Bilaga 1</i> Rättighetsskyddsutredningens betänkande (SOU 1978:34) Förstärkt skydd för fri- och rättigheter	
<i>Bilaga 2</i> Sammanställning av remissyttranden över rättighetsskydds- utredningens betänkande (SOU 1978:34) Förstärkt skydd för fri- och rättigheter	
<i>Bilaga 3</i> Lagrådsutredningens förslag till lag om ändring i regerings- formen	