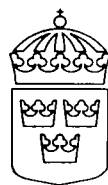


Konstitutionsutskottets betänkande

1986/87:17

om vissa grundlagsfrågor m. m.



KU
1986/87:17

Sammanfattning

I betänkandet behandlas 31 motionsyrkanden från den allmänna motionstiden 1986. De gäller i flertalet fall stadganden i regeringsformen. Framställningen har delats upp på följande avsnitt.

1. Övergång till republik
2. Religionsfrihet
3. Den enskilde och organisationer
4. Egendomsrätt, näringsfrihet och yrkesfrihet
5. Skydd mot diskriminering av homosexuella
6. Föräldrarätt
7. Författningsdomstol
8. Lagrådsgranskningen m. m.
9. Försvaret av fri- och rättigheter
10. Rösträtt i riksdagsval
11. Konungens straffrättsliga immunitet
12. Departementsindelningen

Utskottet har avstyrkt samtliga motionsyrkanden. I ärendet föreligger tio reservationer (tre m, fp och c, två m, en fp, en c samt tre vpk) och två särskilda yttranden (ett m och fp samt ett fp).

Motionsyrkandena

1985/86:K201 av Allan Ekström (m) vari såvitt nu är i fråga yrkas

1. att riksdagen begär att regeringen tillsätter en parlamentarisk utredning med uppgift att utreda och värdera förekomsten av korporativism i förhållande till statsskickets grunder,
2. att riksdagen begär att regeringen låter utreda hur den enskildes äganderätt skall kunna tryggas på ett bättre sätt än vad som kommit till uttryck i 2 kap. 18 § regeringsformen,

1985/86:K202 av Bertil Danielsson (m) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om en översyn av gällande lagar som berör äganderätten,
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om grundlagsfäst egendomsskydd,

1985/86:K203 av Bertil Fiskesjö m. fl. (c) vari yrkas att riksdagen beslutar att regeringsformen 3 kap. 2 § skall ha följande lydelse:

KU 1986/87:17

2 §

Rösträtt vid val till riksdagen tillkommer svensk medborgare som är eller någon gång har varit bosatt i riket. Den som icke har uppnått aderton års ålder senast på valdagen eller som är omyndigförklarad av domstol har ej rösträtt.

Fråga huruvida rösträtt enligt första stycket föreligger avgöres på grundval av en före valet upprättad röstlängd.

1985/86:K204 av Bengt Westerberg m. fl. (fp) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär att maktutredningen skall belysa korporativa tendenser i det svenska samhället och obalansen mellan sär- och allmänintressen,

1985/86:K205 av Bengt Kindbom m. fl. (c) vari yrkas att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad som i motionen anförts om tillsättande av en utredning angående grundlagsskyddad egendomsrätt samt närings- och yrkesfrihet,

1985/86:K207 av Ulf Adelson m. fl. (m) vari såvitt nu är i fråga yrkas

3. att riksdagen hos regeringen begär förslag till grundlagsskyddad egendomsrätt samt närings- och yrkesfrihet i enlighet med vad som i motionen anförts,

6. att riksdagen hos regeringen begär utredning om införandet av en författningsdomstol i enlighet med vad som i motionen anförts,

1985/86:K208 av Ulf Adelson m. fl. (m) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär utredning om författningsmässig reglering av föräldrarätten i grundlagen,

1985/86:K209 av Jörn Svensson m. fl. (vpk) vari yrkas att riksdagen beslutar att hos regeringen hemställa om åtgärder ägnade att bättre säkra det faktiska upprätthållandet av de grundläggande medborgerliga fri- och rättigheterna,

1985/86:K210 av Lars Werner m. fl. (vpk) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag om lagligt skydd mot diskriminering av homosexuella i enlighet med betänkandet från utredningen Homosexuella och samhället,

1985/86:K214 av Karin Söder m. fl. (c) vari såvitt nu är i fråga yrkas

5. att riksdagen beslutar att hos regeringen begära tilläggsdirektiv till folkstyrelsekommittén för utredning om vetorätt för lagrådet i vissa lagfrågor i enlighet med vad som anförts i motionen,

6. att riksdagen beslutar att hos regeringen begära tilläggsdirektiv till folkstyrelsekommittén för översyn av vissa grundlagsbestämmelser i enlighet med vad som anförts i motionen,

1985/86:K215 av Kenth Skårvik m. fl. (fp, m och c) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till grundlagsskyddad närings- och yrkesfrihet i enlighet med vad som i motionen anförts,

1985/86:K217 av Axel Andersson m. fl. (s) vari yrkas att riksdagen beslutar om en sådan ändring i regeringsformen och brottsbalken att Konungens straffrättsliga immunitet upphävs,

1985/86:K218 av Alf Svensson (c) vari såvitt nu är i fråga yrkas

3. att riksdagen beslutar att hos regeringen begära förslag till ändring av grundlagen i syfte att skydda rösträtten för svenska medborgare bosatta utomlands i enlighet med vad som anförts i motionen,

4. att riksdagen beslutar att hos regeringen begära förslag till inrättande av författningsdomstol i enlighet med vad som anförts i motionen.

1985/86:K219 av Arne Andersson i Ljung m. fl. (m) vari såvitt nu är i fråga yrkas

2. att riksdagen hos regeringen begär översyn med den i motionen föreslagna inriktningen av de viktigare lagar som reglerar äganderättsliga frågor,

1985/86:K220 av Lars Werner m. fl. (vpk) vari yrkas

1. att riksdagen beslutar att såsom vilande anta följande som *Motionärernas förslag* betecknade förslag till lag om ändring i regeringsformen (se bilaga 1),

2. att riksdagen beslutar att såsom vilande anta förslaget – i överensstämmelse med ovan föreslagna ändring i regeringsformen 1 kap. 3 § – att successionsordningen skall upphöra att gälla vid utgången av år 1988,

3. att riksdagen beslutar att hos regeringen hemställa om förslag till följdändringar i lagtext i övrigt och till reglering av andra förhållanden som kan föranledas av beslut om övergång till republik,

1985/86:K222 av Anders Björck m. fl. (m) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till grundlagsskyddad egendomsrätt samt närings- och yrkesfrihet i enlighet med vad som i motionen anförts,

1985/86:K224 av Alf Wennerfors (m) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om tillskapande av ett handels- och industridepartement,

1985/86:K225 av Bengt Westerberg m. fl. (fp) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till grundlagsskydd av näringsfriheten,

1985/86:K226 av Christer Eirefelt m. fl. (fp) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag om grundlagsskyddad näringsfrihet,

1985/86:K229 av Birgit Friggebo m. fl. (fp) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär att folkstyrelsekommittén får i uppdrag att närmare utreda på vilket sätt regeringsformens regler bör förtydligas så att organisationsfriheten och rätten att lämna en organisation säkras i enlighet med vad som ovan anförts (se motionen),

1985/86:K230 av Birgit Friggebo m. fl. (fp) vari yrkas att riksdagen som vilande grundlagsförslag antar ovan angivna ändring av 3 kap. 2 § regeringsformen (se motionen),

1985/86:K233 av Alf Wennerfors m. fl. (m) vari såvitt nu är i fråga yrkas

1. att riksdagen hos regeringen begär förslag till ändring i grundlagen för att säkerställa den negativa föreningsrätten,

1985/86:K625 av Karin Ahrland och Birgit Friggebo (båda fp) vari yrkas att riksdagen beslutar begära att regeringen uppdrar åt folkstyrelsekommittén att framlägga förslag till sådant förtydligande av 1 kap. 2 § sista stycket regeringsformen att det står fullt klart att religiösa minoriteter har rätt att följa sina religiöst betingade sedvänjor i den mån annan ej skadas därav,

KU 1986/87:17

1985/86:N433 av Alf Svensson (c) vari såvitt nu är i fråga yrkas

3. att riksdagen beslutar uttala sig för att ett särskilt energidepartement inrättas.

Utskottet

1. Övergång till republik

Motionen

I *motion K220* av Lars Werner m. fl. (vpk) begärs att Sverige skall övergå till ett republikanskt statsskick. Motionärerna lägger fram förslag till ändringar i regeringsformen (RF) och successionsordningen. Vidare begärs att regeringen skall lägga fram förslag till de följdändringar i andra författningar som kan föranledas av ett beslut om övergång till republik. Som huvudskäl för den föreslagna förändringen anføres att monarkin är odemokratisk, att den är en ideologisk maktfaktor och att statschefen bör vara väl förankrad i landets politiska liv. Motionärerna anser att riksdagens talman bör vara rikets statschef.

Utskottets bedömning

Utskottet, som erinrar om den ståndpunkt angående statsformen som intogs i samband med 1974 års författningsreform, avstyrker motion K220.

2. Religionsfrihet

Motionen

I *motion K625* av Karin Ahrland och Birgit Friggebo (båda fp) föreslås att folkstyrelsekommittén får i uppdrag att lägga fram förslag till sådant förtydligande av 1 kap. 2 § sista stycket RF att det står fullt klart att religiösa minoriteter har rätt att följa sina religiöst betingade sedvänjor i den mån annan ej skadas därav.

Motionärerna framhåller att det är särskilt viktigt att företrädare för offentliga institutioner eller välkända enskilda företag medverkar till att värna denna rätt. De erinrar om att i två fall har kollektivtrafiken i Göteborg och Stockholm vägrat sikherna rätt att bära turban i arbetet. När de berörda personerna vidhållit sin uppfattning har de blivit avskedade. Motiveringen är i båda fallen, med vissa variationer, att de gällande uniformsreglerna inte medger bärandet av turban. Det ena fallet har också hunnit prövas av arbetsdomstolen, som godkände uppsägningen. Enligt motionärerna är förfarandet ett grovt övertramp mot en religiös minoritets rätt. Eftersom

arbetsdomstolen trots regeringsformens lydelse ansett sig kunna godkänna uppsägningen är det tydligt att frågan om religiösa människors rätt måste utvecklas ytterligare i lag.

KU 1986/87:17

Utskottets bedömning

Regeringsformens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna innebär bl. a. att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad religionsfrihet, varmed förstås frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion (2 kap. 1 § RF). Detta är den enda av de positiva fri- och rättigheterna som inte kan begränsas (2 kap. 12 § första stycket RF). Vidare föreskrivs i 1 kap. 2 § sista stycket RF att etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas.

Grundlagens skydd för religionsfriheten torde allmänt uppfattas som ett förbud mot bestämmelser som uttryckligen riktar sig mot någon viss religionsutövning eller som uppenbart syftar till att motverka en viss religiös riktning fastän bestämmelserna har fått en mera generell avfattning. De allmänna begränsningar som gäller för människors handlande i ett samhälle som det svenska, t. ex. förbud att utöva kroppsligt våld, kan ibland komma att uppfattas som ett hinder för religionsfrihet. De gränsdragningsproblem som sålunda kan uppstå föranleder dock inte utskottet att ta något initiativ i den riktning som förordas i motion K625. Utskottet avstyrker därför motionsyrkandet.

3. Den enskilde och organisationer

Motionerna

Under denna rubrik behandlas två motioner om korporativism och två motioner om negativ föreningsrätt. Det skall i detta sammanhang också noteras att *motion K214* av Karin Söder m. fl. (c) tar upp frågor om föreningsfrihet. Därvid framhålls att motionärerna i andra motioner krävt bl. a. ökad föreningsfrihet för enskilda. Vidare uttalas att det är en självklarhet för motionärerna att den enskilde själv skall bestämma såväl vilka föreningar han vill tillhöra som om och när han vill återta sitt medlemskap.

I *motion K204* av Bengt Westerberg m. fl. (fp) begärs att maktutredningen skall belysa korporativa tendenser i det svenska samhället och obalansen mellan sär- och allmänintressen. Motionärerna förklarar sig värna om organisationernas självständighet och arbetsmöjligheter. Dessa har en viktig roll att fylla som garanter för mångfald och vitalitet i den demokratiska processen. Om organisationer och rörelser skall kunna fylla denna positiva roll måste emellertid deras inflytande balanseras av folkrepresentationen och de politiska partierna. De politiska partiernas uppgift är att se till allmänintresset, medan intresseorganisationernas är att driva sina medlemmars särintressen. Idéer om det allmännas bästa – där skilda särintressen sammanvägs – måste alltid vara de överordnade. I annat fall riskerar vi att

närma oss det korporativa samhället: den allmänna och lika rösträtten trängs tillbaka som yttersta grund för samhällsstyret till förmån för uppgörelser och förhandlingar mellan olika organiserade intressen. Individerna behandlas inte längre lika oavsett vilken samhällsgrupp de tillhör. Stora och välorganiserade grupper dominerar över de mindre och svagare. Frågan om vilken grupp man representerar blir viktigare än vilka argument man har att komma med när en fråga skall avgöras.

Det är enligt motionärerna inte svårt att se hur många organisationer under senare årtionden kraftigt förstärkt sitt inflytande. Obalansen mellan partier och organisationer kan illustreras på flera sätt. Bl. a. har organisationerna genom politiska beslut givits representation i hundratals olika myndigheter och utredningar. Samtidigt deltar man i ett stort antal remissomgångar. Organisationernas överlägsna informationsresurser och förmåga att mobilisera sina medlemmar gör vidare att deras genomslag i massmedia ofta blir stort. Med den ojämlikhet som finns i det korporativa systemet visar det sig att de svagaste och mest utsatta grupperna får svårt att göra sin röst hörd. Motionärerna ger exempel från bl. a. jordbrukspolitikens område. Vidare berör de organisationsfriheten. Balansen mellan särintresse och allmänintresse måste återställas för att värna den politiska jämlikheten, den samhälleliga effektiviteten och den individuella integriteten. Motionärerna anser att detta inte skall ske genom att organisationernas frihet och självständighet reduceras, utan genom att de politiskt förtroendevalda får förstärkta möjligheter att ta sitt ansvar att se till allmänintresset. I motionen ges exempel på åtgärder bl. a. på arbets-, hyres- och skatterättens områden som krävs för att minska de korporativa tendenserna.

I *motion K201* av Allan Ekström (m) redovisas olika förhållanden som gäller fackföreningar och andra intresseorganisationer såsom hyresgästorganisationer. Med hänsyn till att fackföreningar, utöver sin maktställning på arbetsrättens område, har fått offentliga förvaltningsuppgifter behövs regler för denna verksamhet. Motionären nämner ledamotskap i arbetsdomstol, myndigheter och utredningar, närvarorätt vid kommunala nämnders sammanträden och fackföreningens roll i löntagarfonderna. Vidare saknas rättsliga normer i förhållandet inbördes mellan fackföreningen och den enskilde beträffande bl. a. överprövning av föreningens beslut och rätten att slippa bli ansluten mot sin vilja. Korporativismen har enligt motionären fått en maktställning som inte står i samklang med regeringsformens stadgande om att all offentlig makt utgår från folket, och den behöver därför utredas (yrkande 1).

I *motion K229* av Birgit Friggebo m. fl. (fp) begärs att folkstyrelsekommittén får i uppdrag att närmare utreda på vilket sätt regeringsformens regler bör förtydligas så att organisationsfriheten och rätten att lämna en organisation säkras. Motionärerna erinrar om att det finns en effektiv lagstiftning mot diskriminering av etniska minoriteter, kön och religiösa grupperingar. De anser att en sådan lagstiftning bör införas också för dem som av någon anledning vill stå utanför en facklig organisation. De möjligheter som finns att införa negativ föreningsrätt, dvs. en rätt att lämna en facklig organisation,

är grundlagsändring – en metod vilken garanterar individens frihet – eller ändring i medbestämmandelagen eller en helt ny föreningsrättslag.

Även i *motion K233* av Alf Wennerfors m. fl. (m), yrkande 1 begärs, med hänvisning till *motion 1985/86: A748*, förslag till ändring i grundlagen för att säkerställa den negativa föreningsrätten. Därvid anför, som i *motion K229*, att LO-medlemmar vägras utträde. Vanligtvis hänvisas en medlem som söker utträde ur ett LO-förbund till skiljenämndsklausulen i stadgarna. Enligt normalstadgan för LO-förbunden skall emellertid skiljemän utses på ett sätt som enligt en dom i högsta domstolen typiskt sett är ägnat att inge allvarliga betänkligheter från rättssäkerhetssynpunkt.

Bakgrund och tidigare behandling

Föreningsfriheten innebär enligt 2 kap. 1 § RF en frihet gentemot det allmänna att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. Den s. k. negativa föreningsfriheten anges i 2 kap. 2 § RF som ett skydd mot att tvingas tillhöra politisk sammanslutning, trossamfund eller annan sammanslutning för åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende. I likhet med den positiva föreningsfriheten och de övriga i regeringsformen angivna s. k. opinionsfriheterna samt vad som i övrigt i huvudsak gäller beträffande rättighetsreglerna i regeringsformen är den negativa föreningsfriheten formulerad som en frihet som gäller endast i förhållandet mellan den enskilde och det allmänna. Sin nuvarande utformning har bestämmelsen om den negativa föreningsfriheten fått i samband med de ändringar i RF:s rättighetskapitel som på grundval av 1973 års fri- och rättighetsutredning genomfördes fr. o. m. den 1 januari 1977.

Frågor rörande den enskildes förhållande till enskilda organisationer har tidigare behandlats av utskottet, bl. a i samband med 1976 års reform med förstärkningar i RF:s fri- och rättighetsregler och senare med anledning av motioner rörande bl. a. negativ föreningsfrihet.

Utskottet tog vid det förstnämnda tillfället (KU 1975/76:56) avstånd från tanken att i grundlag ge rättigheterna ett omfattande skydd gentemot angrepp från enskilda. Det ansågs att ett rättighetsskydd som skulle gälla gentemot lagstiftaren, riksdagen, måste ges i en form som binder denna, dvs. i grundlag, medan det däremot, för att skydda medborgarnas rättigheter mot angrepp från andra enskilda, i de flesta fall skulle vara tillräckligt med vanlig lag. Det skulle vidare inte vara praktiskt möjligt att låta rättighetsskyddet generellt avse också förhållanden enskilda emellan på grund av de lagtekniska komplikationer som skulle bli följden. Önskemål om förstärkningar i rättighetsskyddet skulle således få prövas inom den vanliga lagstiftningens ram allteftersom de uppkom.

Vid en senare behandling av motioner rörande negativ föreningsfrihet m. m. hänvisade utskottet (KU 1983/84:8) till det tidigare gjorda ställningstagandet och till att frågan om lagstiftningsåtgärder i detta hänseende på arbetsmarknadsområdet samtidigt var under beredning i annat utskott (AU 1983/84:5). Det låg enligt konstitutionsutskottet i linje med tidigare gjorda uttalanden att frågan prövades av riksdagen i det sammanhanget.

Arbetsmarknadsutskottet behandlade frågan om den negativa förenings-

rätten senast hösten 1985 (AU 1985/86:1). Utskottet erinrade om att frågan tidigare tagits upp utförligt med anledning av de synpunkter som anförts av nya arbetsrättskommittén (SOU 1982:60). De resonemang som då fördes i betänkandet AU 1983/84:5 ledde fram till att utskottet för sin del anslöt sig till de ställningstaganden som gjorts inom kommittén och som innebär att man borde avstå från att ingripa med lagstiftning om den negativa föreningsrätten och mot bruket av organisationsklausuler. I betänkandet AU 1985/86:1 förklarade utskottet sig ha kvar den inställningen. De problem som kan föreligga – som för övrigt torde vara av begränsad omfattning – bör kunna lösas på annat sätt än genom lagstiftning. Slutligen hänvisades, när det gäller frågan om utträde ur fackförbund, till den rättspraxis som föreligger och som bl. a. innebär att arbetsdomstolen i ett utslag slagit fast att medlemmar av ett fackförbund måste ha rätt att lämna förbundet under förutsättning att viss uppsägningstid iakttas.

Utskottets bedömning

Utskottet har behandlat frågan om den enskildes förhållande till organisationer senast i sitt betänkande KU 1984/85:30. Yrkanden förelåg bl. a. om förstärkning av den enskildes ställning gentemot organisationer och om grundlagsreglering av den negativa föreningsfriheten. Utskottet fann inte skäl att med frångående av tidigare ställningstagande ta initiativ till åtgärder av det slag som förordats i motionerna. Beträffande frågan om en generell utvidgning av den enskildes rättighetsskydd i grundlag till att gälla också gentemot enskilda organisationer uttalades att hithörande frågor tagits upp av yttrandefrihetsutredningen.

I betänkandet Värna yttrandefriheten (SOU 1983:70) berörs åtgärder av enskilda som begränsar yttrandefriheten. Utredningen ansluter sig i stort till den bedömning som 1973 års fri- och rättighetsutredning gjorde i fråga om möjligheten att i grundlag reglera rättsförhållandet mellan enskilda i fri- och rättighetsfrågor. Någon generell regel om förbud mot hindrande åtgärder från enskilda bör enligt utredningens mening inte införas i grundlagen. I en lagrådsremiss i november 1986 om förstärkt grundlagsskydd för yttrandefriheten m. m., intas samma ståndpunkt. Frågan om skydd för enskilda mot olika yttrandefrihetsbegränsande åtgärder av andra enskilda föreslås således inte bli reglerad i grundlag.

Den maktutredning som berörs i motion K204 tillkallades sommaren 1985 (Dir. 1985:36). Den har till uppgift att analysera fördelningen av makt och inflytande inom olika områden av det svenska samhället, bl. a. organisationerna. Kommittén skall fördjupa kunskaperna om den svenska demokratis villkor, om medborgarnas möjligheter att påverka sina levnadsvillkor och om de faktorer som skapar makt att forma morgondagens Sverige.

Utskottet, som erinrar om att en proposition om grundlagsskyddad yttrandefrihet kommer att föreläggas riksdagen våren 1987, finner inte anledning att ta initiativ till åtgärder av det slag som förordas i motionerna K201 yrkande 1, K204, K229 och K233 yrkande 1, vilka avstyrks.

Motionerna

Grundlagsskydd för egendomsrätten, näringsfriheten och yrkesfriheten tas upp i nio motioner.

Enligt *motion K207* av Ulf Adelsohn m. fl. (m) har den enskilde en i många avseenden svag ställning gentemot det allmänna. Egendomsrätten samt närings- och yrkesfriheten åtnjuter grundlagsskydd i många andra länder. Den svenska regeringsformen innehåller emellertid endast ett relativt svagt skydd för egendomsrätten, medan näringsfriheten och yrkesfriheten över huvud taget inte omnämns. En möjlighet att förstärka grundlagsskyddet för egendomsrätten vore att i 2 kap. 18 § RF, i överensstämmelse med den danska grundlagen, föreskriva att egendomsrätten är okränkbar.

Det framhålls vidare att det har blivit allt svårare för den enskilde att utöva näring och yrke. Både formella och reella hinder finns, och nya tillkommer ständigt. I praktiken har närings- och yrkesfriheten inskränkts genom t. ex. monopol, bidragsbestämmelser, långtgående reglerings- och styrningsåtgärder, auktorisationskrav och liknande företeelser. Den marknadsekonomi vårt öppna samhälle förutsätter bygger på såväl enskild äganderätt som näringsfrihet. Motionärerna menar därför att rätten att driva näringsverksamhet måste anses vara grundläggande samt av så stor principiell och praktisk betydelse att detta bör komma till uttryck i konstitutionen (yrkande 3).

Motsvarande synpunkter har förts fram i *motion K222* av Anders Björck m. fl. (m) samt i *motion K205* av Bengt Kindbom m. fl. (c), vari en utredning begärs.

I *motionerna K225* av Bengt Westerberg m. fl. (fp) och *K226* av Christer Eirefelt m. fl. (fp) begärs, med hänvisning till *motionerna 1985/86:N302 resp. 1985/86:N307*, förslag om grundlagsskyddad näringsfrihet. I de senare *motionerna* framhålls betydelsen av fri etableringsrätt. Det måste till mycket starka skäl om man skall acceptera olika former av tillståndstvång i näringslivet. Dessa innebär ingrepp i näringsfriheten, vilken enligt *motionärerna* i likhet med andra grundläggande friheter bör vara grundlagsskyddad. Monopol och monopol tendenser, etableringskontroll och olika regleringar utgör vidare hot mot samt begränsar näringsfriheten och konkurrensen.

I *motion K215* av Kenth Skärvik m. fl. (fp, m och c) yrkas grundlagsskydd för närings- och yrkesfriheten. Motionärerna anför att grunden för en marknadsekonomi är att företag fritt får startas. Utan detta fria tillträde hotas både näringslivets dynamik och sysselsättningsstillfällena. Ett avgörande steg för att öka blivande företagares och övriga investerares tilltro till statsmakternas vilja att även fortsättningsvis satsa på ett marknadsekonomiskt system vore att i grundlagen skydda rätten att starta och driva företag. En regel om närings- och yrkesfrihet bör tas in i 2 kap. RF och ha följande lydelse: Svensk medborgare äger i riket driva näring och utöva yrke såvida annat inte är föreskrivet i lag eller förordning.

I *motion K201* av Allan Ekström (m) begärs en utredning om förekomsten av korporativism i förhållande till statsskickets grunder. Den frågan behandlas i en annan del av detta betänkande. I *motionen* begärs även en utredning

om hur den enskildes äganderätt skall kunna tryggas på ett bättre sätt än vad som kommit till uttryck i 2 kap. 18 § RF (yrkande 2). Därvid erinras bl. a. om innebörden av 1978 års hyresförhandlingslag. Enligt den har hyresgästorganisation tillerkänts rätt att av alla hyresgäster, oberoende av om dessa är medlemmar i organisationen eller inte, uppbära ersättning för dess förhandlingsarbete; ersättningen är enligt lagen inbakad i hyran. Ersättningen avser även medel för "hyresgästinflytande och fritidsverksamhet", inalles 1,2 % av hyran. Innebörden av hyresförhandlingslagen i här berörd del är att riksdagen gett en enskild organisation rätt att beskatta en viss grupp av enskilda, en beskattningsrätt som ligger utanför den offentlighetsrättsliga kontroll som eljest gäller för beskattningsmakt. Den enskilde tvingas med andra ord att på statens order avstå tillgångar till en annan enskild.

Även *motionerna K202* av Bertil Danielsson (m) och *K219* av Arne Andersson i Ljung m. fl. (m) tar upp regleringen av äganderätten. I motion K202 anføres att den oinskränkta äganderätten gradvis försvagats under de senaste 100 åren. Restriktioner bl. a. vid markanvändning och industriproduktion måste anses acceptabla som skydd för miljö och människor. Även på ett annat, men betydligt allvarigare område har emellertid äganderätten mist sitt fulla innehåll och begränsats. Det är då stat och kommun minskar äganderätten för vissa grupper eller kategorier. Som exempel nämns lagstiftning om gruvor, fiske, jakt, naturvård och skatter samt plan- och bygglagen. För att rätta till bristerna i gällande lagstiftning bör en översyn göras av de lagar som berör äganderätten i syfte att uppnå fullt egendomsskydd för den eller dem som i något hänseende fått sin äganderätt försvagad (yrkande 1). Vidare skall enskilds egendomsskydd skrivas in i grundlagen (yrkande 2). – Även motion K219, yrkande 2 tar upp lagstiftning som rör markanvändning och byggande. Det framhålls, med hänvisning till kravet i den tidigare berörda motionen K207 på grundlagsskydd, att egendomsrätten behöver stärkas. Därvid erinras om Europarådskonventionen om de mänskliga rättigheterna på detta område. Lagstiftningen måste ändras så att överensstämmelse uppnås med konventionen. Motionärerna begär en översyn av viktigare lagar som reglerar äganderätten.

Utskottets bedömning

Till grund för gällande regler om egendomsskyddet ligger ett förslag av grundlagberedningen (SOU 1972:15). Frågan om ersättningsnivån vid expropriation eller annat sådant förfogande behandlades före grundlagsändringarna 1979 av två utredningar, 1973 års fri- och rättighetsutredning (SOU 1975:75) och rättighetsskyddsutredningen (SOU 1978:34). I sin nuvarande lydelse har regeln i 2 kap. 18 § RF om ersättning vid expropriation m. m. varit gällande sedan den 1 januari 1980 (prop. 1978/79:195, KU 1978/79:39).

Frågan om ett grundlagsskydd för näringsfriheten har diskuterats i olika sammanhang. Omfattningen av de inskränkningar i skyddet som i så fall måste göras har emellertid i allmänhet ansetts utgöra ett hinder för en sådan grundlagsbestämmelse. Denna ståndpunkt intogs t. ex. i förarbetena till 1976 års fri- och rättighetsreform.

I samband med riksdagsbehandlingen av proposition 1978/79:195 om

förstärkt skydd för fri- och rättigheter togs även frågan om förstärkt skydd för näringsfriheten upp. I propositionen uttalades att erfarenheterna av den utbyggnad av rättighetsskyddet som skett genom 1976 års reform samt av den förstärkning som rättighetsskyddsutredningens förslag kunde leda till borde avvaktas. Utskottet (KU 1978/79:39) anslöt sig till vad som i denna del uttalats i propositionen och fann därför inte skäl föreslå riksdagen att ta några initiativ beträffande ytterligare förstärkning av rättighetsskyddet.

Riksdagen har därefter vid upprepade tillfällen, senast hösten 1985 (KU 1985/86:5), avslagit motionsyrkanden av samma innebörd som de nu förevarande med motiveringen att ytterligare erfarenheter av reformerna på fri- och rättighetsområdet borde avvaktas innan initiativ togs till förändringar. Utskottet vidhåller sina tidigare ställningstaganden. Motionerna K201 yrkande 2, K202 yrkandena 1 och 2, K205, K207 yrkande 3, K215, K219 yrkande 2, K222, K225 och K226 avstyrks.

5. Skydd mot diskriminering av homosexuella

Motionen

I *motion K210* av Lars Werner m. fl. (vpk) hänvisas till motion 1985/86:L212 om de homosexuellas situation.

Motionärerna anför att efter avkriminaliseringen av homosexuellt umgänge mellan vuxna 1944 bröt hysterin och hetsen mot homosexuella fram under 1950-talet. Ett därefter följande skede har haft relativt progressiv karaktär och har bl. a. bevitnat en växande aktivitet och organisering av homosexuella. Resultaten visade sig i form av vissa rättsliga reformer och en öppnare diskussion av homosexuellas liv och villkor. Den nu avslutade statliga utredningen rörande homosexuella och samhället tillsattes och arbetade medan detta klimat alltjämt var för handen. En vändning har emellertid nu varit på väg sedan någon tid och har slagit igenom på flera samhällsområden. De ekonomiska och sociala kristendenserna har gett ny näring åt restaurativa och konservativa uppfattningar. Risken är uppenbar att detta framkallar en reaktion också i inställningen till homosexuellas situation. Utvecklingen mot större öppenhet har obestriddligen stagnerat, uttryck för öppna och t. o. m. våldsamma fördomar i det praktiska livet har blivit vanligare. En del yttringar från kyrkliga och frikyrkliga kretsar har haft ytterst olycklig verkan. Sedan den statliga utredningen lades fram har inga initiativ tagits eller aviserats från myndigheter eller politiska instanser för att bekämpa fördomar och diskriminering.

I den situation som utvecklats bör enligt motionärerna riksdagen ta sitt ansvar för att motarbeta de negativa och samhällspolitiskt farliga tendenser som tagit fart. Riksdagen bör söka initiera regering och andra myndigheter till ett program för att rättsligt, socialt och ideologiskt gå till angrepp mot diskriminering och fördomar och för att uppnå likaberättigande för homosexuella på olika områden. Ett sådant program bör bl. a. innebära ett lagskydd mot diskriminering av homosexuella. I motionen yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag om lagligt skydd mot diskriminering av

Utskottets bedömning

I betänkandet Homosexuella och samhället (SOU 1984:63) föreslås bl. a. att homosexuella skall omfattas av det skydd mot diskriminering som 16 kap. 8 § och 9 § brottsbalken ger andra grupper, att samhällets inställning att homosexuella skall behandlas som alla andra stryks under genom att 2 kap. 15 § och 20 § RF ändras så att homosexuella skyddas mot missgynnande lagstiftning, att en uttrycklig bestämmelse meddelas om asylrätt för homosexuella som förföljs på grund av sin läggning samt att diskrimineringsutredningens förslag till lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet även skall skydda homosexuella mot diskriminering på arbetsmarknaden.

En proposition om de homosexuellas ställning i samhället har aviserats, och frågan bereds för närvarande i regeringskansliet. Vid detta förhållande är något initiativ från riksdagens sida inte påkallat. Utskottet avstyrker motion K210.

6. Föräldrarätt

Motionen

I *motion K208* av Ulf Adelsohn m. fl. (m) hänvisas till motion 1985/86:So206. I motionen begärs att regeringen utreder en reglering av föräldrarätten i grundlagen. Motionärerna anför att den 1985 antagna propositionen 1984/85:209 om förskola för alla barn, med riktlinjer för utbyggnad av och innehåll i barnomsorgen, innebär ett stort steg mot en mer socialistisk familjepolitik. Föräldrarnas förmåga och vilja att ta huvudansvaret för sina barn underkänns. Utvecklingen går med hjälp av skattesystemet, föräldraförsäkringens utformning och ett ensidigt barnomsorgsstöd mot att allt fler familjer tvingas anlita kollektiv barnomsorg, vare sig det passar dem eller inte. Utvecklingen på det familjepolitiska området inger stor oro. Föräldrarnas rätt och ansvar att med utgångspunkt i barnens bästa bestämma över vården och omsorgen om sina barn är för motionärerna självklar. Denna rätt måste enligt dem också vara vägledande vid politiska beslut. Därför bör man nu pröva förutsättningarna för att grundlagsfästa föräldrarätten. Regeringen bör därför ges i uppdrag att skyndsamt låta utreda denna fråga. Därvid måste också utredas de konsekvensändringar som erfordras i andra författningar rörande bl. a. skatter, statsbidrag, förskola, socialtjänst samt sjuk-, hälso- och tandvård. I vissa fall, t. ex. när barnen riskerar att fara illa, måste dock barnens rätt sättas före föräldrarnas och avsteg göras i grundprincipen. Detta skall i så fall regleras i en särskild författning.

Utskottets bedömning

Vid behandlingen av proposition 1975/76:209 om fri- och rättigheter i grundlag förelåg ett motionsyrkande om att föräldrarätten, dvs. föräldrars rätt att utöva vårdnaden om sina minderåriga barn, att välja mellan

likvärdiga skol- och utbildningsformer för dessa samt att handha barnens fostran i tros- och livsåskådningsfrågor, skulle tas in i RF. Utskottet (1975/76:56) konstaterade bl. a. att rättighetsutredningen ansett att regler som tog sikte på föräldrarätten inte lämpade sig för grundlag samt att departementschefen instämt i denna bedömning. Utskottet anslöt sig till vad departementschefen anfört om svårigheterna att utforma en grundlagsregel om föräldrars rätt till vårdnaden om sina minderåriga barn på ett sådant sätt att den ger ett verkligt skydd för vårdnadsrätten men ändå inte kommer i konflikt vare sig med föräldrabalkens regler om vårdnad eller med föreskrifter om samhällsvård samt avstyrkte yrkandet om att införa föräldrarätten i grundlag. Utskottet gör samma bedömning nu vad gäller en reglering i grundlag av föräldrarätten som när frågan prövades tidigare samt avstyrker motion K208.

7. Författningsdomstol

Motionerna

I *motion K207* av Ulf Adelsohn m. fl. (m) uttalas att det vid upprepade tillfällen förekommit att socialdemokraterna har genomdrivit lagar som i vissa delar stridit mot grundlagar och Europakonventionen. Det är enligt motionärerna visserligen möjligt att domstolar eller myndigheter kan komma att underlåta att tillämpa vissa av lagarna med hänvisning till bestämmelser i grundlag. Lagprövningsrätten får dock endast användas i uppenbara fall, och erfarenheten visar att myndigheterna ogärna ger sig in på sådana bedömningar. Enskilda kan även föra talan vid Europadomstolen. Sådana mål är dock besvärliga, tidsödande och ofta kostsamma att driva. I praktiken kan därför en riksdagsmajoritet "ostraffat" genomtrumfa grundlagsstridiga lagar. Det finns enligt motionärerna starka skäl att aktualisera frågan om att inrätta en författningsdomstol. Dess främsta uppgift skulle vara att säkerställa att regeringsformens fri- och rättigheter verkligen efterlevs av de politiska organen och av myndigheterna. Härigenom skulle författningsdomstolen kunna bli ett skydd för den enskilde mot det allmänna. Frågan om inrättandet av en författningsdomstol bör därför utredas (yrkande 6).

Även i *motion K218* av Alf Svensson (c) begärs att en författningsdomstol skall inrättas. Som stöd för yrkandet anför bl. a. att det speciellt i frågor kring den politiska demokratin finns skäl att grundlagen och vallag kan få prövas utifrån strikt juridiska aspekter. Viktiga frågor kring valen hanteras nu av valprövningsnämnden, som, bortsett från ordföranden, är en helt partipolitiserad institution (yrkande 4).

Utskottets bedömning

Frågan om att inrätta en författningsdomstol behandlades av utskottet i betänkandet KU 1984/85:5. Utskottet hänvisade därvid bl. a. till att en kontroll av att lagar och andra författningar inte strider mot grundlag eller annan överordnad lag förekommer genom lagrådsgranskningen samt domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas lagprövningsrätt. Utskottet påpe-

kade vidare att såväl 1973 års fri- och rättighetsutredning som rättighets-skyddsutredningen förkastat tanken på att inrätta en författningsdomstol. Samma ståndpunkt intogs i propositionerna 1975/76:209 om ändring i regeringsformen och 1978/79:195 om förstärkt skydd för fri- och rättigheter, vilka i dessa delar godtogs av riksdagen. Inrättandet av en författningsdomstol kunde enligt utskottets mening medföra risk för en icke önskvärd förskjutning i det svenska politiska maktsystemet och skulle bryta mot svensk författningstradition. Mot nämnda bakgrund var utskottet inte berett att förorda bifall till motionerna.

Utskottet tog även hösten 1985 ställning till ett motionsyrkande motsvarande de nu aktuella (KU 1985/86:5). Därvid förklarade sig utskottet inte ha funnit anledning frågå sitt tidigare ställningstagande. Utskottet gör samma bedömning nu och avstyrker därför motionerna K207 yrkande 6 och K218 yrkande 4.

8. Lagrådsgranskningen m. m.

Motionen

I *motion K214* av Karin Söder m. fl. (c) tas situationer upp där grundlagsen-ligheten hos olika lagar har satts i fråga. Motionärerna erinrar om att lagrådet har som särskild uppgift att bedöma om en föreslagen lag är förenlig med grundlagen. Lagrådet är dock endast rådgivande, och dess uppfattning kan således åsidosättas av regering och riksdag. Ett sätt att minska risken för riksdagsbeslut som kan ifrågasättas från grundlagssynpunkt skulle vara att ge lagrådet ett veto i frågor av det här slaget. Motionärerna begär därför att folkstyrelsekommittén får i uppdrag att utreda en regel med den innebörden att ett lagförslag som har underkänts av ett enhälligt lagråd inte får antas av riksdagen (yrkande 5).

Vidare anför i *motion K214* att det i en rad fall under de senaste åren har rätt delade meningar om innebörden av grundlagsregler, främst regler om normgivning och delegering av normgivningsmakt i 8 kap. RF. Det är enligt motionärerna otillfredsställande att oklarheter kvarstår. Det bästa sättet att undanröja oklarheterna är att på nytt överväga de bestämmelser som har satts i fråga. Motionärerna anser att folkstyrelsekommittén bör få även denna uppgift. Kommittén bör således kartlägga de fall där tvister om innebörden har förekommit i lagrådsyttranden och i riksdagen samt att komma med förslag till sådana förändringar av de berörda grundlagsbestäm-melserna att innebörden blir klar och bestämmelserna möjliga att tillämpa utan att delade meningar kan uppstå (yrkande 6).

Gällande rätt m. m.

För att avge yttrande över lagförslag skall det enligt 8 kap. 18 § RF finnas ett lagråd med domare i högsta domstolen och regeringsrätten. Lagrådsremiss beslutas av regeringen. Möjlighet finns också för riksdagsutskott att höra lagrådet med stöd av 4 kap. 10 § riksdagsordningen. Vilka lagförslag som i princip bör lagrådsgranskas anges i 8 kap. 18 § RF.

Grundlagsregeln om när lagrådet bör höras har försetts med några undantag. Remiss till lagrådet kan underlåtas om lagrådets hörande skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller om remissen skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men skulle uppkomma. I de fall regeringen utan att ha inhämtat lagrådets yttrande föreslår riksdagen att stifta lag som anges i 8 kap. 18 § RF skall regeringen samtidigt redovisa skälen till att lagrådet inte har hörts. Underlåtenhet att remittera ett lagförslag till lagrådet när så bör ske påverkar inte giltigheten av den lag som blir resultatet av lagstiftningsarbetet. En domstol eller annat offentligt organ kan således inte med stöd av sin lagprövningsrätt underlåta att tillämpa en lag enbart av det skälet att förslaget till lagen inte har lagrådsgranskats.

Lagrådets uppgifter består enligt 8 kap. 18 § RF i att undersöka hur ett 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 utformat så att det kan antas tillgodose angivna syften och vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen.

Utskottets bedömning

Nuvarande system för lagrådsgranskning tillkom genom lagstiftning som har trätt i kraft den 1 januari 1980. Det ersatte då en ordning som hade beslutats 1971 och som innebar att det inte fanns någon skyldighet att höra lagrådet. Före 1971 hade det emellertid funnits en sådan skyldighet bl. a. när det gällde civilrättslig och straffrättslig lagstiftning.

Utskottet uttalade i sitt av riksdagen godkända betänkande (KU 1978/79:39) att det nya systemet för lagrådsgranskning kunde karakteriseras som ett mellanting mellan ett obligatoriskt system och ett system med en helt fakultativ granskning. Enligt utskottet borde det nya systemet leda till att lagrådet inom ramen för sin kapacitet får granska alla de lagförslag som behöver dess granskning men inga andra. Som systemet utformats innebär de nya reglerna enligt vad utskottet bedömdes ingen risk för att lagrådet eller de högsta dömande organen över huvud skall få ett politiskt inflytande.

När det gäller lagrådsgranskningens inriktning och omfattning uttalade konstitutionsutskottet i sitt nyss nämnda betänkande att förslag till nya regler för granskningen borde prövas mot bakgrund av vissa utgångspunkter om vilka i stort sett allmän enighet råder. En väsentlig sådan utgångspunkt är, anförde utskottet, att lagrådets verksamhet upplevs som ett värdefullt led i arbetet på att få fram fullgoda lagförslag. Granskningen i lagrådet har setts som en garanti för att rättssäkerhetsintresset och kravet på enhetlighet, konsekvens och klarhet iakttas. Som en annan utgångspunkt angavs att granskningen uteslutande borde ägnas åt lagförslagens juridiska sida och sålunda aldrig omfatta deras allmänna politiska grunder. På omfattningen av lagrådsgranskningen måste enligt utskottet inverka att man inte gärna kan låta lagrådsgranskning få ta i anspråk flera ledamöter i de högsta domstolarna än ungefär det antal som då förekom.

Utskottet finner inte anledning att frånträda vad som uttalades om lagrådets roll när den nuvarande ordningen för lagrådsgranskning kom till

1980. Yrkande 5 i motion K214 om ett veto för lagrådet bör därför avstyrkas. Vad gäller den i motion K214 yrkande 6 väckta frågan om bl. a. en kartläggning av fall där tvister förekommit om innebörden av grundlagsstadganden, vill utskottet först understryka att, som anfördes i betänkandet KU 1978/79:39, det alltid i sista hand ankommer på riksdagen att avgöra om lagrådet skall höras över ett lagförslag eller inte. Denna möjlighet har också utnyttjats. Det är vidare angeläget att, som utskottet även uttalade, reglerna är utformade så att lagrådets granskning gäller lagförslagets juridiska sida och inte deras allmänna politiska grunder. Utskottet har senast i betänkandet KU 1985/86:5 avstyrkt ett motionsyrkande om översyn i vissa delar av 8 kap. RF. Därvid vidhölls ett tidigare uttalande (KU 1983/84:4 y) vari utskottet förutsatte att såväl de olika utskotten i riksdagen som regeringen uppmärksamhet följer de tillämpningsproblem på olika rättsområden som 8 kap. RF kan ge upphov till. Med det anförda avstyrks även motion K214 yrkande 6.

9. Försvaret av fri- och rättigheter

Motionen

I *motion K209* av Jörn Svensson m. fl. (vpk) om försvaret av de medborgerliga fri- och rättigheterna anfördes att tecknen blir allt tydligare på att viktiga grundlagsrättigheter inte bevakas tillräckligt och att de därför i praktiken urholkas eller helt åsidosätts. Det är enligt motionärerna också tydligt att grundlagens rättighetssystem vanligtvis inte spelar någon roll för rättstillämpningen. Myndigheterna tar inte med denna aspekt i handläggning och avgöranden. Motionärerna anser att något måste göras för att bättre skydda grundlagsrättigheterna i praktiken. Det framstår som önskvärt att ett mer organiserat studium genomförs när det gäller grundlagsrättigheternas genomslag i olika verksamheter. Det är också i hög grad påkallat att man i personalutbildning bättre försäkras sig om att kunskapen om de grundläggande medborgerliga rättigheternas innebörd verkligen utgör ett levande inslag i offentliga funktionärers kompetens. Mot bakgrund av det anförda begärs åtgärder ägnade att bättre säkra det faktiska upprätthållandet av de grundläggande medborgerliga fri- och rättigheterna.

Utskottets bedömning

Utskottet tog i betänkandet KU 1982/83:9 upp ett yrkande om en parlamentarisk kommission till de medborgerliga fri- och rättigheternas försvar. Utskottet konstaterade att ett omfattande arbete bedrivits i olika etapper beträffande de demokratiska fri- och rättigheterna. Detta har resulterat i tre olika reformer under 1970-talet. Enligt vad utskottet anförde måste ytterligare erfarenheter av reformerna på rättighetsskyddsområdet avvaktas innan initiativ kan tas till ytterligare förändringar. Utskottet avstyrkte därför en ny översyn av de demokratiska fri- och rättigheterna. En motion med i huvudsak samma inriktning avstyrktes även i betänkandet KU 1983/84:8.

Utskottet finner inte heller nu sådana åtgärder som begärs i motion K209 vara påkallade. Motionsyrkandet bör därför avstyrkas.

Motionerna

I *motionerna K203* av Bertil Fiskesjö m. fl. (c) och *K230* av Birgit Friggebo m. fl. (fp) föreslås att rösträtten för svenska medborgare bosatta i utlandet skyddas i grundlag genom att förbehållet i 3 kap. 2 § RF om bosättning i riket tas bort. I samma syfte begärs i *motion K218*, yrkande 3 av Alf Svensson (c) förslag till ändring i grundlagen. Motionärerna hävdar bl. a. att utlandssvenskarnas rösträtt inte är tillräckligt skyddad eftersom den kan fräntas dem genom ett enkelt majoritetsbeslut av riksdagen.

Gällande rätt m. m.

Enligt 3 kap. 2 § RF tillkommer rösträtt vid val till riksdagen svenska medborgare som är bosatta i riket. I fråga om rösträtt för svenska medborgare som är bosatta utomlands hänvisas till bestämmelser i vanlig lag. Dessa bestämmelser, som finns i 4 kap. 11 § vallagen (1972:620), innebär att svensk medborgare, som inte är bosatt i Sverige, har rösträtt vid val till riksdagen om han någon gång har varit kyrkobokförd i landet.

1983 års rösträttskommitté hade enligt sina direktiv att överväga en sådan avgränsning av rösträtten för utlandssvenskarna att endast svenska medborgare med en mera påtaglig anknytning till hemlandet skulle ha rösträtt vid riksdagsvalen. I betänkandet (SOU 1984:11) Rösträtt och medborgarskap uttalade kommittén att det mötte stora svårigheter att finna något annat kriterium än ett tidskriterium när det gällde att bestämma denna anknytning. Kommittén föreslog därför att rösträtt skall tillkomma svenska medborgare som varit kyrkobokförda i Sverige någon gång under de senaste förflutna tio kalenderåren före ett riksdagsval. På sikt borde enligt kommittén s. k. boenderösträtt införas, dvs. personer skall rösta i det land där de bor, oavsett i vilket land de är medborgare. Kommittén var inte enig i sitt ställningstagande. Ledamöterna från de tre borgerliga partierna reserverade sig och förordade att utlandssvenskarnas nuvarande rösträtt skulle skrivas in i grundlagen. Rösträttskommitténs förslag om rösträtt för invandrare i riksdagsval och om utlandssvenskars rösträtt har inte föranlett någon proposition. I mars 1985 beslöt regeringen att tillsätta en parlamentarisk kommitté som skall utreda frågan om dubbla medborgarskap (Dir. 1985:11). Syftet med utredningen är enligt direktiven att ta ställning till om dubbla medborgarskap kan accepteras i större utsträckning. Kommitténs arbete planeras vara avslutat 1987.

Utskottets bedömning

Denna rösträttsfråga behandlades av riksdagen senast hösten 1985. Utskottet (KU 1985/86:5) erinrade om att direktiven till utredningen om dubbla medborgarskap särskilt nämner medborgarskapets betydelse för rösträttsfrågan. Utskottet var inte berett att ta ställning till frågan om grundlagsregler angående utlandssvenskars rösträtt. Den fortsatta beredningen borde avvak-

tas, och utskottet avstyrkte motionerna. Utskottet bedömer inte frågan annorlunda nu och avstyrker således motionerna K203, K218 yrkande 3 och K230.

KU 1986/87:17

11. Konungens straffrättsliga immunitet

Motionen

I *motion K217* av Axel Andersson m. fl. (s) begärs att regeringsformen och brottsbalken ändras så att konungens straffrättsliga immunitet upphävs. Det förhållandet att ett brott inte skulle kunna beivras skadar enligt motionärernas mening allvarligt både svenska folkets tilltro till svensk rättskipning och Sveriges anseende som högt utvecklad demokratisk rättsstat.

Utskottets bedömning

Enligt 5 kap. 7 § RF kan inte konungen åtalas för sina gärningar. Grundlagberedningens majoritet föreslog att konungens rättsliga immunitet skulle upphävas. En ledamot av beredningen ville däremot att statschefen skulle vara fredad från åtal. Åtskilliga remissinstanser, bland dem högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter, hävdade att konungens rättsliga immunitet borde behållas. I proposition 1973:90 anfördes att den rådande ordningen var mycket nära förbunden med monarkins begrepp. Det konstaterades att den hade sin motsvarighet i andra monarkier, bl. a. Danmark och Norge. Det föredragande statsrådet uttalade att det knappast kan vara förenat med några praktiskt betydelsefulla olägenheter att behålla en ordning som innebär att konungen inte kan ställas till ansvar för brott och ansåg att man borde kunna gå önskemålen om att behålla den rådande ordningen till mötes genom att också i den nya författningen föreskriva att konungen inte kan åtalas för brott.

Bestämmelsen i 5 kap. 7 § RF innebär att konungen inte kan åtalas för sina gärningar vare sig som statschef eller privatperson. Däremot innebär den inte att konungen åtnjuter immunitet i civilrättsliga angelägenheter. Konungens person omfattas även av bestämmelser i 18 kap. 2 § och 8 § brottsbalken. De föreskriver förhöjt straff och särskild åtalsprövning för brott som innebär förgripelse mot en kunglig person.

Vid riksdagsbehandlingen av förslaget till ny regeringsform fann utskottet inte anledning att frånga proposition 1973:90 och avstyrkte ett motionsyrkande om att immunitetsregeln skulle utgå (KU 1973:26). Enligt utskottets mening föreligger inte anledning till annan bedömning nu. Utskottet avstyrker därför motion K217.

12. Departementsindelningen

Motionerna

I *motion K224* av Alf Wennerfors (m) begärs att regeringen inrättar ett handels- och industridepartement.

Eftersom handeln har en nyckelposition i ansträngningarna att få fart på näringslivet är det enligt motionären angeläget att denna centrala roll återspeglas i regeringens handläggning av hithörande frågor. Han ser det därför som ytterst väsentligt att dessa frågor – såväl vad gäller utrikeshandeln som inrikeshandeln – liksom hittills samordnas inom ett självständigt fackdepartement. Det är bl. a. angeläget att den svenska regeringen fortsätter att aktivt verka för en växande världshandel och en utvidgad frihandel. Utrikeshandelsfrågorna har förts över till utrikesdepartementet, som därmed också är ett utrikeshandelsdepartement. När det gäller inrikeshandeln har emellertid olika frågor splittrats på flera departement. En lösning vore att föra så många handelspolitiska frågor som möjligt till industridepartementet, som därmed skulle bli ett handels- och industridepartement.

Motion N433 av Alf Svensson (c) handlar om energipolitiken. Denna har enligt motionären så stor betydelse i vårt samhälle att den snarast bör överföras till ett energidepartement (yrkande 3). Näringsutskottet har överlämnat motionen i den delen till konstitutionsutskottet.

Bakgrund

Enligt 7 kap. 1 § RF skall det finnas ett regeringskansli för beredningen av regeringsärenden. I regeringskansliet ingår departement för skilda verksamhetsgrenar. Av bestämmelsen följer vidare att regeringen fördelar ärendena mellan departementen samt att statsministern bland statsråden utser chefer för departementen.

Antalet departement och vilka departement som skall finnas regleras inte i grundlagen. I dessa frågor beslutar regeringen. Departementsförordningen (1982:1177, ändrad senast 1986:596) anger att, utöver statsrådsberedningen, för närvarande tolv departement ingår i regeringskansliet.

Utskottet har vid flera tillfällen i sitt granskningsarbete ägnat uppmärksamhet åt regeringskansliets organisation och arbetsformer. Vad gäller den interna organisationen av regeringskansliet kan konstateras att den normalorganisation för departementen som fastslogs i samband med 1965 års departementsreform i huvudsak fortfarande gäller. Antalet departement och ärendefördelningen mellan departementen har dock ändrats vid upprepade tillfällen. Senast en större sådan omorganisation genomfördes var efter den socialdemokratiska regeringens tillträde hösten 1982. Vid detta tillfälle inrättades ett finansdepartement och ett civildepartement. Samtidigt upphörde ekonomi-, budget-, handels- och kommundepartementen. Det bör också noteras att en omorganisation aviserades i den regeringsförklaring som avgavs när 1986/87 års riksmöte öppnades. Regeringen avser således att inrätta ett miljö- och energidepartement.

Näringsutskottet har yttrat sig över de två motioner som gäller departementsindelningen. Yttrandet (NU 1985/86:4 y) utgör bilaga 2.

Utskottets bedömning

Enligt utskottet måste det främst ankomma på regeringen att ta ställning till hur arbetet inom regeringens kansli skall organiseras för att regeringen skall

kunna styra landet på ett så effektivt sätt som möjligt. Varje regering bör – inom de ekonomiska ramar som riksdagen fastställer – få fördela arbetet mellan sina medlemmar och mellan olika delar av regeringskansliet med hänsyn till den parlamentariska situationen, regeringens sammansättning, olika ärendegrupperns samband och betydelse osv. Riksdagen får sedan i olika sammanhang tillfälle att bedöma resultaten av regeringens arbete.

Konstitutionsutskottet finner, i likhet med näringsutskottet, att inte vare sig motion K224 eller motion N433 yrkande 3 ger anledning till något initiativ från riksdagens sida. Motionsyrkandena avstyrks således.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *övergång till republik*
att riksdagen avslår motion 1985/86:K220 yrkandena 1–3,
2. beträffande *religionsfrihet*
att riksdagen avslår motion 1985/86:K625,
3. beträffande *den enskilde och organisationer*
att riksdagen avslår motionerna 1985/86:K201 yrkande 1, 1985/86:K204, 1985/86:K229 och 1985/86:K233 yrkande 1,
4. beträffande *egendomsrätt, näringsfrihet och yrkesfrihet*
att riksdagen avslår motionerna 1985/86:K201 yrkande 2, 1985/86:K202 yrkandena 1 och 2, 1985/86:K205, 1985/86:K207 yrkande 3, 1985/86:K215, 1985/86:K219 yrkande 2, 1985/86:K222, 1985/86:K225 och 1985/86:K226,
5. beträffande *skydd mot diskriminering av homosexuella*
att riksdagen avslår motion 1985/86:K210,
6. beträffande *föräldrarätt*
att riksdagen avslår motion 1985/86:K208,
7. beträffande *författningsdomstol*
att riksdagen avslår motionerna 1985/86:K207 yrkande 6 och 1985/86:K218 yrkande 4.
8. beträffande *lagrådsgranskningen m. m.*
att riksdagen avslår motion 1985/86:K214 yrkandena 5 och 6,
9. beträffande *försvaret av fri- och rättigheter*
att riksdagen avslår motion 1985/86:K209,
10. beträffande *rösträtt i riksdagsval*
att riksdagen avslår motionerna 1985/86:K203, 1985/86:K218 yrkande 3 och 1985/86:K230,
11. beträffande *konungens straffrättsliga immunitet*
att riksdagen avslår motion 1985/86:K217,
12. beträffande *departementsindelningen*
att riksdagen avslår motionerna 1985/86:K224 och 1985/86:N433 yrkande 3.

Stockholm den 9 december 1986

På konstitutionsutskottets vägnar

Olle Svensson

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m), Wivi-Anne Cederqvist (s), Bertil Fiskesjö (c), Sture Thun (s), Hans Nyhage (m), Anita Modin (s), Sören Lekberg (s), Börje Stensson (fp), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Torgny Larsson (s), Bengt Kindbom (c), Ulla Pettersson (s), Margitta Edgren (fp) och Bo Hammar (vpk).

Reservationer

1. Övergång till republik (mom. 1)

Bo Hammar (vpk) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 4 börjar med "Utskottet, som" och slutar med "motion K220" bort ha följande lydelse:

Monarkin är en rest från det feodala ståndssamhället och strider mot principerna för ett demokratiskt statsskick och om alla människors lika värde. Även om konungens makt formellt sett är begränsad saknar monarkin inte maktpolitisk betydelse. Den är en ideologisk maktfaktor som tjänar att bevara en borgerlig livshållning och motverkar strävandena mot jämlikhet och solidaritet. Några godtagbara skäl för att bevara monarkin har enligt utskottets åsikt inte anförts. Statschefen är en av landets främsta företrädare, och dennes uppgifter är således av stor betydelse. Det är därför enligt utskottets mening viktigt att statschefen är väl förankrad i landets politiska liv. Utskottet anser att med hänsyn till det goda anseende riksdagens talman har i alla politiska läger denne bör vara rikets statschef.

Utskottet tillstyrker således förslagen i motion K220 att upphäva successionsordningen och att de representativa uppgifter som åvilar konungen förs över till rikets talman.

dels att utskottets hemställan under mom. 1 bort ha följande lydelse:

1. beträffande övergång till republik

att riksdagen med anledning av motion 1985/86:K220 yrkandena 1–3

a) som vilande antar de ändringar i regeringsformen som framgår av bilaga 1,

b) som vilande antar det i bilaga 1 upptagna förslaget till lag om upphävande av successionsordningen,

c) hos regeringen hemställer om förslag till följdändringar i andra författningar och till reglering av andra förhållanden som kan föranledas av beslutet om övergång till republik.

2. Religionsfrihet (mom. 2)

Börje Stensson och Margitta Edgren (båda fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 5 börjar med "Regeringsformens bestämmelser" och slutar med "därför motionsyrkandet" bort ha följande lydelse:

Respekt för andra kulturer och religioner är enligt utskottets mening ett

centralt inslag i ett tolerant samhälle. En sådan inställning är inte minst viktig när det gäller invandrarna och deras rätt att utöva sin egen kultur och religion. Det är en angelägen uppgift för samhället att slå vakt om olika religioners lika värde och ställning. Utskottet anser, i likhet med vad som sägs i motion K625, att den enskilde måste få följa sin religions föreskrifter när ingen skadas därav, vilket exempelvis är fallet med en sikhisk bussförarens huvudbonad. För att uppnå detta behöver regeringsformen förtydligas på denna punkt. Utskottet föreslår därför, med bifall till motionen, att riksdagen begär att regeringen lägger fram erforderliga lagförslag.

dels att utskottets hemställan under mom. 2 bort ha följande lydelse:

2. beträffande *religionsfrihet*

att riksdagen med bifall till motion 1985/86:K625 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

3. Den enskilde och organisationer (mom. 3)

Anders Björck (m), Bertil Fiskesjö (c), Hans Nyhage (m), Börje Stensson (fp), Gunnar Björck i Värmdö (m), Bengt Kindbom (c) och Margitta Edgren (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 8 börjar med "Utskottet har" och slutar med "vilka avstyrks" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening utgör organisationer av olika slag en viktig del av vårt samhälle, bl. a. som grund för gemensam opinionsbildning och som företrädare för olika gruppers intressen.

Emellertid har utvecklingen snabbt gått dithän att många organisationer, ofta med stöd av lagstiftning, fått en alltmer framträdande roll. Detta innebär en uppenbar risk för att organisationernas ställning blir alltmer självständig i förhållande till de enskilda medlemmarna och att de i stället för att i första hand försöka tillvarata varje enskild medlems intressen börjar uppträda i en roll som kan jämföras med det allmännas.

Behovet av en närmare utredning om konsekvenserna för den enskilde av en sådan utveckling har påtalats vid flera tidigare tillfällen, men någon övergripande utredning har inte kommit till stånd. Den redovisning av olika företeelser och de förslag som väckts i de motioner som utskottet behandlar i betänkandet aktualiserar på nytt frågan om en utredning. Enligt utskottets mening är det nu angeläget att regeringen – genom någon pågående utredning eller i annan form – låter utreda korporativa tendenser i det svenska samhället. Därvid bör obalansen mellan särintressen och allmänintressen analyseras. Utredningen bör således ge en belysning av de olika problemställningar som aktualiseras i motionerna och överväga i vad mån den enskildes ställning i förhållande till organisationerna bör ges ett utökat skydd i regeringsformen. En särskilt angelägen uppgift för utredningen är härvid att överväga lämpliga åtgärder för att slå fast den enskildes rättighet dels att stå utanför en organisation, dels att lämna en organisation.

dels att utskottets hemställan under mom. 3 bort ha följande lydelse:

KU 1986/87:17

3. beträffande *den enskilde och organisationer*
att riksdagen med anledning av motionerna 1985/86:K201 yrkande 1, 1985/86:K204, 1985/86:K229 och 1985/86:K233 yrkande 1 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför.

4. Egendomsrätt, näringsfrihet och yrkesfrihet (mom. 4)

Anders Björck (m), Bertil Fiskesjö (c), Hans Nyhage (m), Börje Stensson (fp), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Bengt Kindbom (c) och Margitta Edgren (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 10 börjar med "Till grund" och på s. 11 slutar med "K226 avstyrks" bort ha följande lydelse:

De skäl för en förstärkning av egendomsrättens stälning som förs fram i motionerna är enligt utskottets mening välgrundade. Utskottet anser således att skyddet för egendomsrätten bör förstärkas. I vilka former detta skall ske bör utredas närmare.

Beträffande frågan om en grundlagsreglerad närings- och yrkesfrihet konstaterar utskottet att dessa friheter i dag delvis är kringskurna av t. ex. monopol, bidragsbestämmelser, långtgående reglerings- och styrningsåtgärder, auktorisationskrav, etableringskontroll och liknande företeelser. Grunden för en marknadsekonomi är att företag får startas fritt. Utan ett fritt tillträde hotas näringslivets dynamik och därmed arbetstillfällena. Det är mot denna bakgrund angeläget att söka fastställa de gränser som skall gälla för närings- och yrkesfriheten. En utredning bör därför klarlägga i vilka avseenden en förstärkning av dessa friheter kan ske i grundlag och annan lag. Det anförda bör ges regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under mom. 4 bort ha följande lydelse:

4. beträffande *egendomsrätt, näringsfrihet och yrkesfrihet*
att riksdagen med anledning av motionerna 1985/86:K201 yrkande 2, 1985/86:K202 yrkandena 1 och 2, 1985/86:K205, 1985/86:K207 yrkande 3, 1985/86:K215, 1985/86:K219 yrkande 2, 1985/86:K222, 1985/86:K225 och 1985/86:K226 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför.

5. Skydd mot diskriminering av homosexuella (mom. 5)

Bo Hammar (vpk) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 12 börjar med "I betänkandet" och slutar med "motion K210" bort ha följande lydelse:

I betänkandet Homosexuella och samhället (SOU 1984:63) föreslås en rad åtgärder i syfte att stärka de homosexuellas ställning i olika hänseenden. Det är, inte minst till följd av de reaktioner som immunbristsjukdomen AIDS orsakat, enligt utskottets bedömning angeläget att utredningsförslagen snarast läggs till grund för lagstiftning. Utskottet förordar därför att

riksdagen med bifall till motion K210 begär att regeringen lägger fram förslag om lagligt skydd mot diskriminering av homosexuella.

KU 1986/87:17

dels att utskottets hemställan under mom. 5 bort ha följande lydelse:

5. beträffande *skydd mot diskriminering av homosexuella*

att riksdagen med bifall till motion 1985/86:K210 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför.

6. Föräldrarätt (mom. 6)

Anders Björck, Hans Nyhage och Gunnar Biörck i Värmdö (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 12 börjar med "Vid behandlingen" och på s. 13 slutar med "motion K208" bort ha följande lydelse:

Olika åtgärder inom ramen för samhällets barnomsorg i förening med utformningen av skattelagstiftning och föräldraförsäkring har haft till följd att föräldrars valmöjligheter när det gäller barnens vård och fostran har inskränkts. Det är, bortsett från fall då barn far illa hos föräldrarna, enligt utskottets bedömning viktigt att föräldrarnas rätt inte ytterligare får stå tillbaka för en samhällelig styrning. Utskottet finner att föräldrars rätt och ansvar att, med utgångspunkt i barnens bästa, få bestämma över vården och omsorgen om sina barn bör kunna grundlagsfästas. Yrkandet i motion K208 om en utredning av frågan bör därför bifallas.

dels att utskottets hemställan under mom. 6 bort ha följande lydelse:

6. beträffande *föräldrarätt*

att riksdagen med bifall till motion 1985/86:K208 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför.

7. Författningsdomstol (mom. 7)

Anders Björck, Hans Nyhage och Gunnar Biörck i Värmdö (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 13 börjar med "Frågan om" och på s. 14 slutar med "yrkande 4" bort ha följande lydelse:

Som framhållits i motion K207 har det förekommit att lagar genomdrivits som i vissa delar har varit i strid mot grundlagar och Europarådskonventionen. Regeringen lade t. ex. nyligen fram ett förslag till lag om en s. k. tillfällig förmögenhetsskatt, vilket förslag lagrådet bl. a. av konstitutionella skäl har funnit inte vara godtagbart.

Lagprövningsrätten och talan vid Europadomstolen har sina begränsningar. Det finns därför enligt utskottets mening starka skäl för att aktualisera frågan om att inrätta en författningsdomstol. Dess främsta uppgift skulle vara att säkerställa att regeringsformens fri- och rättigheter verkligen efterlevs av de politiska organen och av myndigheterna. Härigenom skulle författningsdomstolen kunna bli ett skydd för den enskilde mot det allmänna. Utskottet tillstyrker därför att inrättandet av en författningsdomstol utreds. Motion K207 yrkande 6 tillstyrks således. Därigenom får även motion K218 yrkande 4 anses besvarad.

dels att utskottets hemställan under mom. 7 bort ha följande lydelse:

KU 1986/87:17

7. beträffande *författningsdomstol*
att riksdagen

a) med bifall till motion 1985/86:K207 yrkande 6 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför,

b) förklarar motion 1985/86:K218 yrkande 4 besvarad med vad utskottet anför.

8. Lagrådsgranskningen m. m. (mom. 8)

Bertil Fiskesjö och Bengt Kindbom (båda c) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 15 börjar med "Nuvarande system" och på s. 16 slutar med "yrkande 6" bort ha följande lydelse:

Den nuvarande ordningen för lagrådsgranskningen kom till 1980 och innebär att lagrådet har en rådgivande funktion. De gångna årens erfarenheter gör emellertid att det enligt utskottet bör övervägas att göra en ändring som syftar till att stärka respekten för grundlagen och minska risken för att lagar genomdrivs som inte är förenliga med grundlagen. Utskottet har därvid som den naturliga utgångspunkten att riksdagen inte skall anta lagar som kan sättas i fråga från grundlagssynpunkt. Annars finns risk för ett utdraget förlopp med bl. a. utövande av lagprövningsrätt innan bestämmelserna vinner erforderlig stadga. En sådan situation medför många olägenheter, inte minst från rättssäkerhetssynpunkt. Berättigad kritik av lagförslags grundlagsenlighet bör, som fallet var med plan- och bygglagen, leda till att lagförslaget omarbetas. Ett sätt att minska risken för riksdagsbeslut som kan ifrågasättas från grundlagssynpunkt skulle kunna vara att stadga att ett lagförslag som underkänts av ett enhälligt lagråd inte får antas utan en sådan omarbetning att det kan godkännas vid en förnyad lagrådsgranskning. Beredningen av plan- och bygglagen kan i detta avseende tjäna som mönster för den ordning som bör tillämpas. Utskottet föreslår således att det här angivna förslaget utreds.

Utskottet anser vidare att den förordade utredningen bör få i uppgift att göra en översyn av de stadganden i grundlagen vilka har gett upphöv till meningsskiljaktigheter. Syftet med en sådan översyn skall vara att föreslå ändringar av dessa grundlagsbestämmelser så att innebörden blir klar och tolkningstvister undviks.

Med stöd av det anförda föreslår utskottet att riksdagen, med anledning av motion K214 yrkandena 5 och 6, som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför om behov av en utredning.

dels att utskottets hemställan under mom. 8 bort ha följande lydelse:

8. beträffande *lagrådet och dess yttranden*
att riksdagen med anledning av motion 1985/86:K214 yrkandena 5 och 6 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför.

Bo Hammar (vpk) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 16 börjar med "Utskottet tog" och slutar med "därför avstyrkas" bort ha följande lydelse:

I motion K209 visas på aktuella företeelser i samhället som inger allvarliga betänkligheter från fri- och rättighetssynpunkt. Bl. a. redovisas fall där den enskilda människan på grund av brister i rättstillämpningen utsatts för en från konstitutionell synpunkt kränkande behandling. Dessa förhållanden pekar tydligt på att RF:s fri- och rättighetsreglering inte i sig har en sådan genomslagskraft att den förmår att utgöra ett tillräckligt instrument för att garantera självklara grundläggande fri- och rättigheter. Det är enligt utskottets mening viktigt att grundlagen är ett levande inslag i all myndighetsutövning. Det är önskvärt med ett organiserat studium av grundlagsrättigheternas genomslag i olika verksamheter, såväl kommunal som statlig. Det är enligt utskottets bedömning också påkallat att vid personalutbildning bättre försäkra sig om att de grundläggande medborgerliga fri- och rättigheternas innebörd vinner en bred spridning hos offentliga funktionärer. Utskottet tillstyrker därför att riksdagen hos regeringen begär de åtgärder som anvisas i motion K209.

dels att utskottets hemställan under mom. 9 bort ha följande lydelse:

9. beträffande *försvaret av fri- och rättigheter*

att riksdagen med bifall till motion 1985/86:K209 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

10. Rösträtt i riksdagsval (mom. 10)

Anders Björck (m), Bertil Fiskesjö (c), Hans Nyhage (m), Börje Stensson (fp), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Bengt Kindbom (c) och Margitta Edgren (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 17 börjar med "Denna rösträttsfråga" och på s. 18 slutar med "och K230" bort ha följande lydelse:

Enligt gällande lag har så gott som alla utlandssvenskar rösträtt, men den är inte grundlagsreglerad. De senaste årens debatt och utveckling har enligt utskottets uppfattning visat att detta är otillfredsställande. Med ett enda riksdagsbeslut med enkel majoritet kan svenska medborgare som vistas utomlands berövas möjligheten att utöva sin rösträtt. Det är därför av stor betydelse att skyddet för rösträtten förstärks. Detta bör enligt utskottets mening ske genom att nuvarande bestämmelser om utlandssvenskarnas rösträtt skrivs in i 3 kap. 2 § RF. Utskottet tillstyrker således motionerna K203 och K230. Med det anförda är även motion K218 yrkande 3 tillgodosedd.

dels att utskottets hemställan under mom. 10 bort ha följande lydelse:

10. beträffande *rösträtt i riksdagsval*

att riksdagen med bifall till motionerna 1985/86:K203 och 1985/86:K230 samt med anledning av motion 1985/86:K218 yrkande 3 som vilande antar följande

Härigenom föreskrivs i fråga om regeringsformen att 3 kap. 2 § skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

2 §

Rösträtt vid val till riksdagen tillkommer svensk medborgare som är bosatt i riket. *Om rösträtt för svensk medborgare som ej är bosatt i riket finns bestämmelser i lag.* Den som icke har uppnått aderton års ålder senast på valdagen eller som är omyndigförklarad av domstol har ej rösträtt.

Rösträtt vid val till riksdagen tillkommer svensk medborgare som är *eller någon gång har varit* bosatt i riket. Den som icke har uppnått aderton års ålder senast på valdagen eller som är omyndigförklarad av domstol har ej rösträtt.

Fråga huruvida rösträtt enligt första stycket föreligger avgöres på grundval av en före valet upprättad röstlängd.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1989.

Särskilda yttranden

1. Författningsdomstol (mom. 7)

Börje Stensson och Margitta Edgren (båda fp) anför:

En författningsdomstol har till uppgift främst att säkerställa att regeringsformens fri- och rättigheter efterlevs. Detta är i och för sig en angelägen sak, men vi anser att detta syfte i huvudsak skulle tillgodoses om en möjlighet till rättsbesvär stod till buds. Vid rättsbesvär prövar en domstol om ett förvaltningsbeslut skall undanröjas på grund av bristande rättsenlighet. Därigenom skulle angelägna rättssäkerhetsintressen utöver grundlagens efterlevnad kunna tryggas.

Vi har i andra sammanhang uttalat oss för såväl utökade möjligheter till domstolsprövning av förvaltningsbeslut som att förutsättningarna för enskilda att anföra rättsbesvär utreds. Mot den bakgrunden är vi inte beredda att ansluta oss till yrkandet om en utredning med syfte att inrätta en författningsdomstol.

2. Lagrådsgranskningen m. m. (mom. 8)

Anders Björk (m), Hans Nyhage (m), Börje Stensson (fp), Gunnar Biörck i Värmdö (m) och Margitta Edgren (fp) anför:

Det är i och för sig angeläget att lagrådets yttranden tillmäts stor vikt, särskilt vid tolkningen av grundlagsbestämmelser. Någon vetorätt för lagrådet bör

emellertid inte föreligga. Det är också av utomordentlig vikt att grundlagsbestämmelserna har sådan klarhet att tvister om deras tolkning inte skall behöva uppstå. Sådana situationer har emellertid förelegat vid flera tillfällen. Vi har i andra sammanhang begärt översyn av bestämmelser i 8 kap. RF, men är inte beredda att nu ansluta oss till de i motion K214 framställda yrkandena 5 och 6.

KU 1986/87:17

1 Förslag till

Lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs i fråga om regeringsformen

dels att 5 kap. 5 och 7 §§ skall upphöra att gälla,

dels att 1 kap. 3 och 5 §§, 5 kap. 2–4 och 6 §§ skall ha nedan angivna lydelse:

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

3 §

Regeringsformen, *successionsordningen* och tryckfrihetsförordningen är rikets grundlagar.

Regeringsformen och tryckfrihetsförordningen är rikets grundlagar

5 §

Konungen eller drottning, som enligt successionsordningen innehar Sveriges tron, är rikets statschef.

Riksdagens talman är rikets statschef.

Vad i denna regeringsform är stadgat om konungen skall, om drottningen är statschef, gälla henne.

5 kap.

2 §

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

Statschefen skall samråda med statsministern, innan han reser utrikes.

Som statschef får endast den tjänstgöra som är svensk medborgare. *Hon eller han* får icke samtidigt vara statsråd.

Statschefen skall samråda med statsministern, innan *hon eller han* reser utrikes.

3 §

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

Är riksdagens talman av sjukdom, utrikes resa eller annan orsak hindrad att fullgöra sina uppgifter som statschef, inträder den av riksdagens vice talman, som är närmast i rang och ej är förhindrad, för att såsom tillförordnad statschef fullgöra statschefens uppgifter.

5 kap.

4 §

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

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

Avlider riksdagens talman fullgöres statschefsfunktionen av den av riksdagens vice talmän som är närmast i rang och ej är förhindrad, till dess nyval av talman företagits.

5 §

Har konungen under sex månader utan avbrott varit hindrad att fullgöra sina uppgifter eller underlåtit att fullgöra dem, skall regeringen anmäla det till riksdagen. Riksdagen bestämmer, om konungen skall anses ha avgått.

6 §

Riksdagen kan utse någon att efter regeringens förordnande tjänstgöra som tillfällig riksföreståndare när ingen med behörighet enligt 3 eller 4 § kan tjänstgöra.

Talmanen, eller, vid förfall för honom, vice talman tjänstgör efter regeringens förordnande som tillfällig riksföreståndare, när ingen annan behörig kan tjänstgöra.

Om riksdagens talman och vice talmän är förhindrade att tjänstgöra skall, så länge hindret består, som tillförordnad statschef tjänstgöra den av riksdagens ledamöter som längst tid har varit ledamot av riksdagen.

7 §

Konungen kan ej åtalas för sina gärningar. Riksföreståndare kan ej åtalas för sina gärningar som statschef.

Ändringarna i regeringsformen träder i kraft den 1 januari 1989.

2 Förslag till**Lag om upphävande av successionsordningen**

Härigenom föreskrivs att successionsordningen skall upphöra att gälla vid utgången av år 1988.

1986/87:4 y

om departementsindelningen

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har berett näringsutskottet tillfälle att yttra sig över motion 1985/86:K224 av Alf Wennerfors (m), vari hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om tillskapande av ett handels- och industridepartement.

En annan fråga rörande departementsindelningen har tagits upp i motion 1985/86:N433 av Alf Svensson (c). Där hemställs i detta ämne (3) att riksdagen skall uttala sig för att ett särskilt energidepartement inrättas. För att möjliggöra en gemensam behandling av de båda förslagen överlämnar näringsutskottet med detta yttrande den senare motionen i angiven del till konstitutionsutskottet.

Gällande bestämmelser och organisation

Beträffande handel finns i departementsförordningen (1982:1177, omtryckt 1985:26, därefter ändrad 1985:818) bestämmelser av följande innebörd. Ärenden rörande utrikeshandel hör till utrikesdepartementet. Till industridepartementet hör förvaltningsärenden rörande inrikeshandel när det gäller strukturfrågor och näringspolitiska frågor. Övriga ärenden rörande inrikeshandel hör till finansdepartementet.

Ärenden inom energiområdet – enligt närmare specifikation i departementsförordningen – tillhör industridepartementet. Undantag är att förvaltningsärenden rörande energihushållning i bebyggelse hör till bostadsdepartementet.

Utrikesdepartementets handelsavdelning, för vilken ett särskilt statsråd – Mats Hellström – är ansvarig, innefattar enheter motsvarande dem som före handelsdepartementets avskaffande år 1982 var gemensamma för utrikes- och handelsdepartementen. Avdelningen har egna chefstjänstemän och eget planerings- och rättssekretariat. Inom industridepartementet är frågor om inrikes handel samordnade med småföretagsfrågor. De enheter inom finansdepartementet som sysslar med inrikeshandelsfrågor tillhör departementets ekonomienheter och därmed statsrådet Bengt K. Å. Johanssons ansvarsområde.

För energifrågor finns inom industridepartementet två särskilda enheter. För denna del av departementets verksamhet svarar statsrådet Birgitta Dahl. Departementet har en särskild statssekreterare för energifrågor. Uppgifter

Näringsutskottet

De båda motionsyrkanden om ändringar i departementsindelningen som behandlas här har olika innebörd. I det ena fallet föreslås att frågor – rörande utrikes och inrikes handel – som för närvarande är fördelade på tre departement skall sammanföras till ett. I det andra fallet föreslås att en större ärendegrupp – energifrågor – skall brytas ut från det departement dit den nu hör och föras till ett eget departement. Industridepartementet berörs av båda ändringsförslagen.

Näringsutskottet erinrar om de principer beträffande departementsindelningen som konstitutionsutskottet har redovisat i betänkandet KU 1974:22 (s. 72 f.). Utvecklingen av författningsbestämmelserna på området har, som konstitutionsutskottet konstaterade, inneburit att en regerings möjligheter att själv besluta om organisationen av regeringsarbetet successivt har ökat.

Näringsutskottet anser – i enlighet med vad tidigare har uttalats vid riksdagsbehandlingen av förslag om ändring i departementsindelningen (SoU 1976/77:25) – att det främst måste få ankomma på regeringen att ta ställning till hur arbetet inom regeringens kansli skall organiseras för att regeringen skall kunna styra landet på ett så effektivt sätt som möjligt. I ett speciellt fall kan ofta anföras skäl för såväl den ena som den andra organisationsprincipen. Varje regering bör – inom de ekonomiska ramar som riksdagen fastställer – få fördela arbetet mellan sina medlemmar och mellan olika delar av regeringskansliet med hänsyn till den parlamentariska situationen, regeringens sammansättning, olika ärendegrupperns samband och betydelse osv. Riksdagen får sedan i olika sammanhang tillfälle att bedöma resultaten av regeringens arbete. Intetdera av de båda motionsyrkandena ger, menar näringsutskottet, anledning till något initiativ från riksdagens sida.

Stockholm den 20 mars 1986

På näringsutskottets vägnar

Nils Erik Wååg

Närvarande: Nils Erik Wååg (s), Christer Eirefelt (fp), Rune Jonsson (s), Olof Johansson (c), Wivi-Anne Radesjö (s), Hadar Cars (fp), Sten Svensson (m), Bo Finnkvist (s), Ivar Franzén (c), Reynoldh Furustrand (s), Per Westerberg (m), Mats Lindberg (s), Göran Magnusson (s), Nic Grönvall (m) och Paul Lestander (vpk).