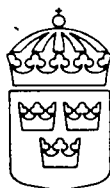


Konstitutionsutskottets betänkande

1985/86:5

om vissa grundlagsfrågor m. m.



KU
1985/86:5

Sammanfattning

I detta betänkande behandlas ett antal under den allmänna motionstiden 1985 väckta motioner rörande följande frågor:

- övergång till republik (motionerna 1984/85:1558 och 2339)
- villkoren för rösträtt i riksdagsval (motionerna 1984/85:289, 672, 796, 931 och 2322)
- föreskrifter i grundlag om medborgarskapets innebörd (motion 1984/85:936)
- grundlagsskyddad egendomsrätt, näringsfrihet och yrkesfrihet (motionerna 1984/85:452 yrkande 5, 671, 813, 1181 och 2323)
- inrättandet av en författningsdomstol (motion 1984/85:452 yrkande 3)
- förhållandet mellan svensk rätt och Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna (motionerna 1984/85:452 yrkande 4, 669, 1178 och 2326)
- översyn av vissa grundlagsregler rörande skatter och avgifter (motionerna 1984/85:935 och 939)
- beredningen av lagstiftningsärenden (motion 1984/85:288 yrkande 1)
- införande av en miljökvalitetslag i form av grundlag (motion 1984/85:2236)
- kungliga titlar (motion 1984/85:1180).

Utskottet har ansett motionerna 288 angående beredningen av lagstiftningsärenden och 452 yrkande 4 angående anpassning av svensk rätt till Europakonventionen besvarade med vad utskottet anfört. Övriga motionsyrkanden har utskottet avstyrkt.

Motionsyrkandena

1984/85:1558 av Marie-Ann Johansson (vpk)

I motionen yrkas att riksdagen beslutar om övergång till republik.

1984/85:2339 av Lars Werner m. fl. (vpk)

I motionen yrkas

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

2. att riksdagen beslutar att såsom vilande anta förslaget — i överensstämmelse med ovan föreslagen ändring i regeringsformen 1 kap. 3 § — att successionsordningen skall upphöra att gälla vid utgången av år 1985.

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.

1984/85:289 av Bertil Fiskesjö m. fl. (c)

I motionen yrkas att riksdagen beslutar att 3 kap. 2 § regeringsformen skall ha följande lydelse:

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 avgörs på grundval av en före valet upprättad röstlängd.

1984/85:672 av Per Stenmarck (m)

I motionen yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag om grundlagsskyddad rösträtt för svenska medborgare bosatta i utlandet.

1984/85:931 av Karin Ahrlund och Lars Ernestam (båda fp)

I motionen yrkas att riksdagen som vilande grundlagsförslag antar ovan angivna ändring av 3 kap. 2 § regeringsformen (se motionen).

1984/85:2322 av Anders Björck m. fl. (m)

I motionen yrkas att riksdagen beslutar att 3 kap. 2 § första stycket regeringsformen skall ha följande lydelse:

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.

1984/85:796 av Lars Werner m. fl. (vpk)

I motionen yrkas att riksdagen hos regeringen hemställer att förslag om rösträtt för invandrare i riksdagsval, oberoende av medborgarskap, snarast föreläggs riksdagen.

1984/85:936 av Gunnar Biörck i Värmdö (m)

I motionen yrkas att riksdagen hos regeringen begär att tilläggsdirektiv rörande frågorna om grundlagsmässig reglering av medborgarskapet och därmed förenade skyldigheter utfärdas till folkstyrelsekommittén.

1984/85:452 av Ulf Adelsohn m. fl. (m)

I motionen yrkas

3. att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna att frågan om införandet av en författningsdomstol bör utredas.

4. att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad som i motionen anförts om en genomgång av svensk lagstiftning i avsikt att bringa den i överensstämmelse med de krav som Sveriges anslutning till Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna medför.

5. att riksdagen beslutar att hos regeringen anhålla om förslag till grundlagsskyddad egendomsrätt samt närings- och yrkesfrihet i enlighet med vad som i motionen anförts.

1984/85:671 av Sven-Erik Nordin m. fl. (c)

I motionen yrkas att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad i motionen anförts om tillsättande av en särskild utredning angående grundlagsskyddad egendomsrätt samt närings- och yrkesfrihet.

1984/85:813 av Mona Saint Cyr (m)

I motionen yrkas att riksdagen hos regeringen anhåller om förslag, innebärande att egendomsrätten införs i den svenska grundlagen.

1984/85:1181 av Eric Hägelmark m. fl. (fp, c, m)

I motionen yrkas att riksdagen hos regeringen anhåller om förslag till grundlagsskyddad närings- och yrkesfrihet i enlighet med vad som i motionen anförts.

1984/85:2323 av Anders Björck m. fl. (m)

I motionen yrkas att riksdagen hos regeringen anhåller om förslag till grundlagsskyddad egendomsrätt samt närings- och yrkesfrihet i enlighet med vad som i motionen anförts.

1984/85:669 av Bertil Fiskesjö m. fl. (c)

I motionen yrkas att riksdagen beslutar att hos regeringen begära utredning om vilka krav Europakonventionen ställer på domstolskontroll av förvaltningsbeslut samt att i anslutning till detta överyäga införandet av en sådan kontroll.

1984/85:1178 av Allan Ekström (m)

I motionen yrkas att riksdagen begär att regeringen närmare utreder hur Sverige skall kunna genom ett enkelt rättsmedel fylla den brist i den svenska rättsordningen som ligger däri att Sverige ej beträffande alla tvister om civilrättsliga rättigheter och skyldigheter har tillgång till sådan domstolsprövning som föreskrivs i artikel 6 i Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

1984/85:2326 av Margit Gennser och Bengt Wittbom (båda m)

I motionen yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till lagstiftning om att Europakonventionen införlivas med svensk rätt, i första hand genom den s. k. inkorporationsmetoden.

1984/85:939 av Bertil Fiskesjö m. fl. (c)

I motionen yrkas att riksdagen beslutar att hos regeringen begära en översyn av bestämmelserna i RF 8 kap. samt RF 2 kap. 10 § andra stycket i enlighet med vad som anförts i motionen.

I motionen yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om önskvärdheten att bättre precisera regeringsformen 1:4 på sätt som anges i motionen.

1984/85:288 av Bertil Fiskesjö m. fl. (c)

I motionen yrkas

1. att riksdagen beslutar som sin mening ge regeringen till känna vad som i motionen anförts om beredningen av lagförslag.

1984/85:2236 av Sven Munke (m)

I motionen yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag om införandet av en miljökvalitetslag.

1984/85:1180 av Birger Hagård (m)

I motionen yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om kungliga titlar.

Utskottet

Övergång till republik

Motionerna

I motionerna 1558 av Marie-Ann Johansson (vpk) och 2339 av Lars Werner m. fl. (vpk) begärs att Sverige skall övergå till ett republikanskt statsskick. I sistnämnda motion framläggs förslag till ändringar i regeringsformen (RF) och successionsordningen. Vidare begärs att regeringen skall framlägga förslag till de följdändringar i andra författningar som kan föranledas av ett beslut om övergång till republik. Som huvudskäl för den föreslagna förändringen anför motionärerna 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 överväganden

Frågan om övergång till republik behandlades av riksdagen senast våren 1984. I sitt av riksdagen godkända betänkande KU 1983/84:26 avstyrkte utskottet därvid motionsyrkanden av samma innebörd som de nu aktuella under hänvisning till den ståndpunkt angående statsformen som intogs i samband med 1974 års författningsreform. Utskottet finner inte heller nu anledning frågå detta ställningstagande. Motionerna 1558 och 2339 avstyrks därför.

Villkoren för rösträtt i riksdagsval

Motionerna

I motionerna 289 av Bertil Fiskesjö m. fl. (c), 931 av Karin Ahrlund och Lars Ernestam (båda fp) och 2322 av Anders Björck m. fl. (m) föreslås att rösträt-

ten för svenska medborgare bosatta i utlandet grundlagsskyddas genom borttagande av förbehållet om bosättning i riket i 3 kap. 2 § RF. I motion 672 av Per Stenmarck (m) begärs att regeringen skall lägga fram förslag om grundlagsskyddad rösträtt för svenska medborgare bosatta i utlandet. Motionärerna hävdar bl. a. att utlandssvenskarnas rösträtt inte kan anses tillräckligt skyddad med hänsyn till att de kan frántas rösträtten genom ett enkelt majoritetsbeslut av riksdagen.

I motion 796 av Lars Werner m. fl. (vpk) begärs förslag om att invandrade, oberoende av medborgarskap, skall få rösträtt i riksdagsval. Rösträtten bör i princip utformas efter samma regler som gäller för rösträtt i kommunalval. I motionen anförs bl. a. att rösträttsbestämmelserna och framför allt kopplingen mellan medborgarskap och rösträtt härstammar från en tid då stora arbetskraftsomflyttningar mellan olika länder var ett okänt fenomen. Invandringen har emellertid enligt motionärerna för Sveriges del inneburit att befolkningen inte längre är lika enhetlig som tidigare. Motionärerna hävdar vidare att rösträttsbestämmelserna medför en politisk diskriminering av invandrarna som får till följd att arbetarklassen i Sverige inte har en politisk representation som svarar mot dess egentliga styrka.

Gällande rätt, frågans tidigare behandling

Enligt 3 kap. 2 § RF tillkommer rösträtt vid val till riksdagen svensk medborgare som är bosatt i riket. I fråga om rösträtt för svenska medborgare som är bosatta utomlands hänvisas i nyssnämnda paragraf i RF till bestämmelserna 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 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 kommer enligt vad regeringen uttalat inte att läggas som grund för någon proposition.

I mars 1985 beslöt regeringen 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.

KU 1985/86:5

Utskottets överväganden

Nu aktuella frågor behandlades av riksdagen senast våren 1984. Utskottet (KU 1983/84:26) redogjorde då för innehållet i rösträttskommitténs betänkande samt förklarade att remissutfallet och beredningen i justitiedepartementet i denna fråga borde avvaktas innan riksdagen tog ställning. Riksdagen följde utskottet.

Rösträttskommitténs förslag har som nyss nämnts inte föranlett någon proposition. Frågan om rösträtt för invandrare kommer emellertid att beröras i den nämnda utredningen angående dubbla medborgarskap. I direktiven till utredningen nämns särskilt medborgarskapets betydelse för rösträttsfrågan. Utskottet är inte berett att i nuvarande läge ta ställning till frågan om grundlagsregler angående utlandssvenskars rösträtt eller andra ändringar av villkoren för rösträtt i riksdagsval. Den fortsatta beredningen av dessa frågor bör avvaktas. Utskottet avstyrker med det anförda motionerna 289, 672, 796, 931 och 2322.

Föreskrifter i grundlag om medborgarskapets innebörd

Motionen

I motion 936 av Gunnar Biörck i Värmdö (m) hävdas att medborgarskapsreglerna bör ha karaktär av grundlag. Vidare framhålls att regeringsformens kapitel om grundläggande fri- och rättigheter, för att vara väl balanserat, även bör innehålla upplysning om medborgarens skyldigheter. Dessa frågor bör enligt motionären utredas av folkstyrelsekommittén.

Utskottets överväganden

Ett motionsyrkande (mot. 1983/84:579) om att regler om svenskt medborgarskap skall införas i RF behandlades av utskottet i betänkandet KU 1984/85:5. Utskottet avstyrkte förslaget. De gällande reglerna i RF tillgodosåg enligt utskottets mening det behov av grundlagsskydd som finns på detta område. Riksdagen följde utskottet.

I betänkandet KU 1984/85:8 behandlade utskottet en motion (1983/84:1406) som tog upp sambandet mellan medborgerliga rättigheter och skyldigheter. Enligt motionären borde detta samband bli föremål för utredning. Utskottet uttalade att de rättigheter som nämns i motionen representerar i grundlag eller i annan författning gjorda åtaganden från det allmännas sida gentemot medborgarna. Något samband fanns enligt utskottets mening inte mellan förmånen att få åtnjuta sådana rättigheter och t. ex. en persons skuldbörda till det allmänna. Utskottet avstyrkte motionen. Riksdagen följde utskottet.

Utskottet finner inte anledning frångå sina tidigare ställningstaganden i dessa frågor och avstyrker motion 936.

Motionerna

Frågorna om grundlagsskydd för egendomsrätten, näringsfriheten och yrkesfriheten tas upp i fem motioner.

I motionerna 452, yrkande 5, av Ulf Adelsohn m. fl. (m) och 2323 av Anders Björck m. fl. (m) begärs förslag från regeringen om förstärkt skydd för egendomsrätten och för närings- och yrkesfriheten.

Enligt moderata samlingspartiets partimotion 452 har utvecklingen medfört allt större svårigheter för den enskilde att utöva näring och yrke. Skyddet för närings- och yrkesfriheten bör därför enligt motionen stärkas och ges en plats i grundlag. Motionärerna anser även att rätten till personlig egendom är otillräckligt skyddad av den svenska grundlagen och nämner som exempel att Sverige fällts av Europadomstolen för brott mot egendomsskyddet.

I motion 2323 anføres att behovet av grundlagsskydd för dessa fri- och rättigheter har blivit allt större i takt med den kraftiga ansvällningen av lagar och regler, vilket under de senaste decennierna kraftigt har beskurit den enskildes rörelsefrihet. I motionen hänvisas till bl. a. fällande domar mot svenska staten i Europadomstolen samt en kraftig ökning av svenska klagomål i nämnda domstol, vilket enligt motionärerna är ett uttryck för bristande rättssäkerhet i Sverige.

I motion 813 av Mona Saint Cyr (m) begärs förslag om grundlagsskyddad egendomsrätt. Motionären påpekar att den svenska grundlagen inte innehåller någon principdeklaration som skyddar enskilt ägande. Motionären anser att man möjligen kan tala om ett indirekt skydd i vissa fall i form av en ersättningsregel. Detta är emellertid enligt motionärens mening inte tillräckligt.

I motion 1181 av Eric Hägelmark m. fl. (fp, c, m) begärs förslag från regeringen om grundlagsskyddad närings- och yrkesfrihet. Enligt motionen bör yrkes- och näringsfriheten betraktas som ett grundläggande element i själva rättighetssystemet. Utan regler i detta hänseende är systemet enligt motionärernas åsikt ofullständigt.

En särskild utredning bör enligt motion 671 av Sven-Erik Nordin m. fl. (c) tillsättas angående grundlagsskyddad egendomsrätt, närings- och yrkesfrihet. Motionärerna framhåller att grundlagarna inte innehåller någon principdeklaration om skydd för enskilt ägande. Detta är enligt motionen en brist som blivit alltmer uppenbar under senare år, med hänsyn till vissa lagar som redan har stiftats och andra mycket omfattande lagförslag som är aktuella och som nära berör egendomsrätten. Motionärerna anser att enskild egendom så snart som möjligt bör tillförsäkras skydd i grundlag. Skyddet bör omfatta såväl lös som fast egendom liksom förfogandeförhållanden. Beträffande skyddet för närings- och yrkesfriheten anför motionärerna att detta visserligen måste vara försett med undantag på grund av säkerhets-, hälsovårds-, arbetarskydds- och ordningsintressen. Själva grundtanken att varje medborgare skall ha frihet att driva näring och yrke

är emellertid enligt motionärerna i sig så betydelsefull att problemen med att utforma undantagsbestämmelser på området förefaller försumbara. Motionärerna anser att en utredning bör ske i syfte att klarlägga i vilka avseenden en förstärkning av närings- och yrkesfriheten kan ske i grundlag och annan lag.

Utskottets överväganden

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 införande av 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. Ett enigt utskott (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 i december 1984, 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 i berörda frågor. Motionerna 452 yrkande 5, 671, 813, 1181 och 2323 avstyrks.

Inrättandet av en författningsdomstol

Motionen

I moderata samlingspartiets partimotion 452 begärs att frågan om inrättandet av en författningsdomstol skall utredas. Enligt motionen skulle en författningsdomstols främsta uppgift vara att säkerställa att regeringsformens fri- och rättigheter verkligen efterlevs av de politiska organen och av förvaltningen. Motionärerna anser att en sådan domstol därigenom skulle bli ett skydd för den enskilde.

Frågan om att inrätta en författningsdomstol behandlades av utskottet i betänkandet KU 1984/85: 5 med anledning av motioner med i huvudsak samma inriktning som den nu förevarande motionen. 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 påpekade vidare att både 1973 års fri- och rättighetsutredning och rättighetsskyddsutredningen 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 förorda bifall till motionerna.

Utskottet har inte funnit anledning frångå sitt tidigare ställningstagande. Motion 452 yrkande 3 avstyrks följaktligen.

Förhållandet mellan svensk rätt och Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna

Motionerna

I moderata samlingspartiets partimotion 452 begärs en genomgång av svensk lagstiftning i avsikt att bringa den i överensstämmelse med de krav som Sveriges anslutning till Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna (Europakonventionen) medför. Motionärerna framhåller att Sverige fällts i flera mål i Europadomstolen. Vidare har Sverige i flera fall tvingats ingå förlikning för att inte fällas av domstolen. Mot bakgrund härav finns det enligt motionärernas uppfattning anledning att från svensk sida vidta åtgärder för att undvika fler fällande domar. Detta, anser motionärerna, förutsätter att en genomgång görs av svensk lagstiftning för att undersöka om den verkligen står i överensstämmelse med Europakonventionen.

I motion 2326 av Margit Gennser och Bengt Wittbom (båda m) begärs förslag om att Europakonventionen skall införlivas med svensk rätt, i första hand genom den s. k. inkorporationsmetoden. Motionärerna anför att trots att Sverige varit anslutet till konventionen i mer än 30 år har konventionen inte införlivats med den svenska rättsordningen. Detta innebär, framhåller motionärerna, att en svensk medborgare inte kan hos svensk domstol få prövat huruvida en svensk författningsbestämmelse eller myndighetsåtgärd är förenlig med konventionens krav.

Motionerna 669 av Bertil Fiskesjö m. fl. (c) och 1178 av Allan Ekström (m) tar upp frågan angående vilka krav Europakonventionen ställer på att få myndighetsbeslut prövade av domstol.

I motion 669 anförs bl. a. att avgörandena i Europadomstolen i mål som berört Sverige gör det angeläget att grundligt analysera hur den svenska förvaltningsprocessen förhåller sig till krav som ställs i artiklarna 6 och 13 i konventionen angående rätt till domstolsprövning av myndighetsavgöranden som rör den enskildes "civila rättigheter och skyldigheter". Detta är enligt motionärerna nödvändigt eftersom ambitionen måste vara att vi skall efterleva de konventioner som vi anslutit oss till. Om de anpassningar till konventionen som kan framstå som nödvändiga ej görs anser motionärerna att risken för nya fällande domar i Europadomstolen är stor.

I motion 1178 hävdas att Europadomstolen och Europakommissionen genom olika avgöranden klarlagt att artikel 6 i Europakonventionen avser att lägga fast en minimistandard på Europarådsländerna som innebär att det skall finnas en generell möjlighet att bringa rättstvister inför domstol även om rättstvisten enligt nationella regler kan ha offentligrättslig anstrykning. Sverige uppfyller enligt motionären inte de krav som konventionen ställer i detta hänseende. En utredning om hur denna brist genom ett enkelt rättsmedel skall kunna avhjälpas bör därför företas.

Konventionsreglerna, frågans tidigare behandling m. m.

De i motionerna omnämnda artiklarna i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna har följande lydelse:

Artikel 6

1. Envar skall, när det gäller att pröva hans civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till opartisk och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag. Domen skall avkunnas offentligt, men pressen och allmänheten må uteslängas från rättegången eller en del därav av hänsyn till sedligheten, den allmänna ordningen eller den nationella säkerheten i ett demokratiskt samhälle, eller då hänsyn till minderåriga eller till parternas privatlivs helgd så kräva eller, i den mån domstolen så finner strängt nödvändigt, i fall då på grund av särskilda omständigheter offentlighet skulle lända till skada för rättsvisans intresse.

Artikel 13

Envar, vars i denna konvention angivna fri- och rättigheter kränkts, skall äga effektiv möjlighet att tala härå inför inhemsk myndighet och detta även i det fall, att kränkningen förövats av ämbetsman i tjänsteutövning.

Ett kortfattat referat av Europadomstolens dom i det s. k. Sporrang-Lönnroth-målet finns i utskottets betänkande KU 1984/85:5 s. 12.

Utskottet lämnade i nämnda betänkande även en redogörelse för gällande rätt beträffande internationella konventioners tillämplighet i Sverige. Av denna redogörelse framgår bl. a. att den svenska lagstiftningen inte innehåller några föreskrifter om hur bestämmelserna i internationella överenskommelser som Sverige har tillträtt skall införlivas med svensk rätt. Enligt den praxis som utbildats gäller emellertid en sådan konvention inte direkt för den inomstatliga rättstillämpningen i vårt land. För detta krävs att de

rättsliga principer som kommit till uttryck i överenskommelsen upptagits i en motsvarande svensk författning.

I betänkandet refereras vidare de överväganden som gjorts av utredningen om författningspublicering (SOU 1974:100) beträffande metoden att låta bindande internationella överenskommelser automatiskt bli en del av den nationella rätten samt den diskussion som fördes av 1973 års fri- och rättighetsutredning (SOU 1975:75) om hur de fri- och rättighetskonventioner Sverige anslutit sig till skall påverka svensk rätt, exempelvis genom att delar av konventionerna inarbetas i svensk grundlag.

Utskottet hänvisar till de mer utförliga redogörelserna i det tidigare betänkandet.

I nyssnämnda betänkande, KU 1984/85:5, behandlade utskottet bl. a. motionskrav om att konventioner som Sverige anslutit sig till automatiskt skall bli direkt tillämpliga i Sverige samt om en genomgång av svensk lagstiftning i avsikt att bringa den i överensstämmelse med Europakonventionen.

Utskottet avstyrkte motionerna.

Frågan om domstolskontroll av förvaltningsbeslut genom s. k. rättsbesvär berördes av utskottet med anledning av en motion i betänkandet KU 1983/84:23 om regeringens befattning med besvärssärenden.

Utskottet förklarade sig emellertid inte berett att i då förevarande sammanhang ta ställning till behovet av en sådan ny taleform i domstol i rättsfrågor och avstyrkte motionen.

Utskottets överväganden

Som framgår av den tidigare redovisningen har utskottet i betänkandet KU 1984/85:5 behandlat ett motionsyrkande om en *undersökning av svensk lagstiftnings förenlighet med Europakonventionen*. Utskottet uttalade vid detta tillfälle att Sverige givetvis skall följa internationella åtaganden och att det måste ske en fortlöpande kontroll av den svenska lagstiftningens förenlighet med ingångna konventioner. Därvid skulle enligt utskottet även beaktas den praxis som fastläggs genom Europadomstolens domar. Med hänsyn till att justitieministern inför riksdagen förklarat att en sådan uppföljning sker inom regeringskansliet ansåg utskottet kravet på en översyn tillgodosett.

Utskottet vidhåller sin tidigare uppfattning i denna fråga. Kontrollen av svensk lagstiftnings förenlighet med ingångna konventioner bör enligt utskottets mening således ske genom att dessa frågor fortlöpande bevakas inom regeringskansliet. Utskottet är med hänsyn härtill inte berett att förorda en allmän översyn av det slag som föreslås i motion 452 yrkande 4. Motionen i denna del får med det anförda anses besvarad.

När det gäller kravet på en *inkorporering av Europakonventionen med svensk rätt* vill utskottet erinra om att 1973 års fri- och rättighetsutredning i sitt betänkande Medborgerliga fri- och rättigheter (SOU 1975:75) ingående diskuterat frågan om att låta de fri- och rättighetskonventioner Sverige anslutit sig till slå igenom i svensk grundlag antingen genom s. k. inkorporation eller genom att delar av konventionerna arbetas in i svensk grundlag. Enligt utredningen var det dock ingen framkomlig väg att direkt anknyta

grundlagens rättighetsregler till dessa konventioner. Utredningen pekade på en rad problem av bl. a. lagteknisk art som en sådan metod skulle föra med sig. Man framhöll emellertid den betydelse som konventionerna haft för utredningsarbetet och att utredningen eftersträvat att genom grundlagsregler ge rättigheterna ett skydd som i nivå inte låg under konventionernas. Även regering och riksdag anslöt sig till utredningens åsikt i dessa frågor (prop. 1975/76:209, s. 85, KU 1975/76:56).

Utskottet finner inte anledning frånga den ståndpunkt riksdagen tidigare intagit i denna fråga och avstyrker därför motion 2326.

Frågan om vilka krav Europakonventionen ställer på *domstolskontroll av förvaltningsbeslut* tas upp i två motioner. Som framgått av det nyss sagda delar utskottet motionärernas uppfattning att Sverige måste sträva efter att följa ingångna internationella åtaganden. Utskottet har vidare i det föregående framhållit att det måste ske en fortlöpande kontroll av svensk lagstiftnings förenlighet med tillträdna konventioner. Utskottet förutsätter att den uppföljning av konventionsåtaganden som sker inom regeringskansliet även omfattar de frågor angående den svenska förvaltningsprocessens förhållande till Europakonventionen som tagits upp i motionerna. Motionskraven på en särskild utredning är utskottet därför inte berett att för närvarande förorda. Med det anförda avstyrker utskottet motionerna 669 och 1178.

Översyn av vissa grundlagsregler rörande skatter och avgifter

Motionerna

I motion 935 av Gunnar Biörck i Värmdö (m) begärs en *precisering av bestämmelsen i 1 kap. 4 § RF*. Paragrafen föreskriver bl. a. att riksdagen "beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel skall användas". Enligt motionären förefaller denna bestämmelse ologisk med tanke på att staten har minst fyra finansieringsformer: inkomster från statliga företag och fonder, skatter, avgifter och lån. Motionären anser att det inte finns anledning att börja med att fastställa skatten och först därefter besluta hur statens medel skall användas. En mer logisk formulering skulle enligt motionen vara att riksdagen "bestämmer vilka utgifter staten skall bestrida och till vilken del dessa skall finansieras genom driftsinkomster och räntor, skatter, avgifter eller lån". Frågan bör enligt motionen utredas av folkstyrelsekommittén.

I motion 939 av Bertil Fiskesjö m. fl. (c) begärs en *översyn av bestämmelserna i 8 kap. samt 2 kap. 10 § andra stycket RF*. Motionärerna anser att den nya grundlagen fungerat i stort sett bra men att det på en del punkter ändå har uppstått oklarheter. Enligt motionen är det viktigt att sådana oklarheter reds ut och att grundlagen hålls fräsch. Därigenom tonas betydelsen av lagprövningsrätten ner och behovet av en författningsdomstol blir ringa. Områden där tvister om tolkningen uppkommit gäller bl. a. bestämmelserna i 8 kap. RF om gränsdragningen mellan skatter och avgifter samt bedöm-

ningen av pålagor som befinner sig i gränsområdet mellan avgifter och straffsanktioner. Dessa bestämmelser anser motionärerna bör bli föremål för en översyn. Bestämmelserna bör enligt motionen utformas så att det klart framgår vilken kompetens som skall tillkomma riksdagen och på vilka grunder delegationen till regeringen kan ske. I motionen begärs även en översyn av bestämmelserna i 2 kap. 10 § andra stycket RF angående vad som skall betraktas som retroaktiv skattelagstiftning.

Utskottets överväganden

Av förarbetena till 1 kap. 4 § RF (prop. 1973:90 s. 229) framgår att stadgandet har till syfte att ge en allmänt hållen beskrivning av riksdagens viktigaste uppgifter. Riksdagens beskattningsmakt har därvid nämnts särskilt vid sidan av lagstiftningsmakten på grund av den betydelse som beskattningsmakten har. Utskottet vill framhålla att avsikten med paragrafen således inte är att uttömma ange statens inkomstkällor eller att ange hur budgetregleringen skall gå till. Regler om det sistnämnda finns i andra stadganden i RF, främst 9 kap. RF som reglerar finansmakten. Vidare kan påpekas att staten har inkomster, t. ex. vissa avgifter och inkomster från statliga företag, som inte är direkt beroende av riksdagsbeslut. Mot bakgrund av det anförda anser utskottet inte att det finns anledning företa en översyn av det aktuella stadgandet i det syfte som begärts i motion 935. Motionen avstyrks.

De frågor som tas upp i motion 939 har tidigare varit föremål för riksdagens prövning. Svårigheterna beträffande gränsdragningen mellan skatter och avgifter har tagits upp av utskottet i bl. a. betänkandet KU 1983/84:24 samt i ett yttrande till skatteutskottet, 1984/85:5 y. I nämnda betänkande behandlade utskottet en motion som bl. a. tog upp frågan om beslutanderätten beträffande s. k. tvingande avgifter. Utskottet redovisade utförligt de skäl som legat till grund för utformningen av RF:s regler rörande avgiftsmakten samt anförde bl. a. att utskottet inte var berett att ta initiativ till ändringar i RF:s regelsystem. Utskottet framhöll dock att svårigheter vid tillämpningen inte alltid kan undvikas när det gäller att i praktiken avgöra en pålagas statsrättsliga karaktär. Utskottet förutsatte emellertid att såväl regeringen som de olika utskotten i riksdagen fortlöpande bevakar att intentionerna i RF tillgodoses i det praktiska arbetet med skatte- och avgiftsfrågorna.

Frågan om sanktionsavgifter behandlades av utskottet i ett yttrande till skatteutskottet om sanktionsavgifter på tullområdet, KU 1983/84:4 y. Utskottet avstyrkte därvid ett motionsyrkande om översyn i vissa delar av 8 kap. RF. Utskottet förutsatte att såväl de olika utskotten i riksdagen som regeringen uppmärksamhet följer de tillämpningsproblem på olika rättsområden som 8 kap. kan ge upphov till.

Utskottet vidhåller den uppfattning utskottet tidigare gett uttryck för i dessa frågor. Utskottet är således inte berett att för närvarande förorda en översyn av ifrågavarande regler i 8 kap. RF. Inte heller anser utskottet det påkallat att företa en översyn av stadgandet i 2 kap. 10 § andra stycket RF om förbud mot retroaktiv skattelagstiftning. Nämnda bestämmelse trädde i kraft så sent som 1980. Som utskottet framhållit i betänkandet KU 1984/

85:5 bör därför ytterligare erfarenhet av nuvarande regler vinnas innan en översyn aktualiseras. Med det anförda avstyrker utskottet motion 939.

KU 1985/86:5

Beredningen av lagstiftningsärenden

Motionen

Motion 288 av Bertil Fiskesjö m. fl. (c) tar i nu aktuell del upp frågan om beredningen av lagstiftningsärenden.

Motionärerna framhåller att riksdagens beslut med tanke på bl. a. den räckvidd de har i dagens samhälle och den betydelse de har för enskilda människor måste vara väl övervägda och noggrant förberedda. Det är således av stor betydelse för riksdagens handläggning av olika frågor att regeringens propositioner bygger på ett allsidigt och ingående analyserat underlag och att detta finns tillgängligt vid riksdagsbehandlingen. Motionärerna anser att regeringsförslagen vid flera tillfällen under de senaste åren uppvisat stora brister. Motionärerna anser vidare att det bl. a. för frågornas behandling i riksdagen är angeläget att lagförslag och reformer i viktigare frågor förbereds genom s. k. parlamentariska utredningar och att dessa varit föremål för remissbehandling.

I motionen behandlas också remisser av lagförslaget till lagrådet. Motionärerna anför bl. a. att det enligt deras uppfattning inte är acceptabelt att regeln om undantag från skyldigheten att remittera till lagrådet när lagrådsremiss "skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men skulle uppkomma" används på ett sådant sätt att huvudprincipen sätts ur spel. I motionen hänvisas också till att lagrådet i ett flertal fall klagat över regeringens sätt att bereda lagförslag.

Utskottets överväganden

Som motionärerna understrukt är det av stor vikt att riksdagsbeslut i lagstiftningsärenden är omsorgsfullt förberedda. Utskottet delar även motionärernas uppfattning vad gäller betydelsen i detta sammanhang av arbetet i offentliga utredningar, remissbehandling och lagrådsgranskning. Beredningen av lagstiftningsärenden hör av denna anledning till de frågor som utskottet fortlöpande ägnar särskilt intresse, bl. a. i den årliga granskningen av regeringen.

När det gäller utredningsväsendet har utskottet vid flera tillfällen understrukt det angelägna i att slå vakt om det värdefulla inslag i beslutsprocessen som den offentliga utredningsverksamheten utgör. Det kan även erinras om utskottets uttalanden (KU 1983/84:1 och 1984/85:35) att effektivitetskravet och vikten av en allsidig belysning i de flesta fall bäst tillgodoses om — såsom sker i parlamentariskt sammansatta utredningar — skilda politiska meningsriktningar får påverka utredningsarbetet.

Beträffande lagrådsgranskningen vill utskottet framhålla att utskottet sedan lång tid årligen granskar regeringens remittering av lagförslag till lagrå-

det. Utskottet har därvid vid upprepade tillfällen haft anledning att rikta kritik mot att regeringen i vissa fall underlåtit att i enlighet med RF:s regler lämna en redovisning av skälen till att lagrådet inte hörts i fall där lagrådsremiss i princip skall ske.

Under 1984/85 års granskningsarbete har utskottet inlett en större undersökning av beredning av regeringsförslag både vad gäller lagrådsgranskningen och beredningsarbetet i övrigt, däribland remissbehandlingen av regeringsförslag. Resultatet av den första delen av denna undersökning har redovisats i betänkandet KU 1984/85:35. Utskottet avser att återkomma mer ingående till dessa frågor vid 1985/86 års granskningsarbete. De frågor som tas upp i motionen kommer då att på nytt bli föremål för utskottets överväganden. Motion 288 yrkande 1 får med det anförda enligt utskottet anses tillgodosedd, eftersom det bör ankomma på konstitutionsutskottet att företa den översyn motionären förordar.

Införande av en miljökvalitetslag i form av grundlag

Motionen

I motion 2236 av Sven Munke (m) begärs förslag om en miljökvalitetslag i form av grundlag. Motionären hävdar att flera utredningsbetänkanden, såsom Hushållning med mark och vatten 1 och 2 (SOU 1971:75 resp. SOU 1979:54), Etablering av miljöstörande industri 1 och 2 (SOU 1975:44 resp. SOU 1978:25) och Naturresurserns nyttjande och hävd (SOU 1983:56) har visat på hot mot miljön och bristande hushållning med naturresurserna. Förslagen i regeringens proposition angående naturresurslag (prop. 1985/86:3) är enligt motionen till stor del verkningslösa eller otillräckliga för att avhjälpa eller förhindra hoten mot naturresurserna. Även nuvarande lagstiftning har enligt motionären visat sig vara otillräcklig. Han anser därför att det behövs en ny lag som slår fast grundläggande principer för människors förhållande till naturen, en lag som alla andra lagar och regler underordnas. Motionären framhåller vidare att en sådan grundlag bör utgå från miljön och dem som drabbas av hoten och att den bör bygga på solidaritet med kommande generationer och ha sin grund i de etiska normer som naturresurs- och miljökommittén ställt upp. Om man finner att en sådan miljökvalitetslag inte kan införas nu, anser motionären att det i stället bör införas miljökvalitetsnormer i olika speciallagar.

Utskottets överväganden

Utskottet är inte berett att tillstyrka en grundlagsreglering av det slag som förordas i motionen. De frågor som motionen tar upp har nära samband med förslaget till lag om hushållning med naturresurser i proposition 1985/86:3. Propositionen bereds för närvarande av bl a jordbruksutskottet. Utskottet vill erinra om att det andrahandsyrkande som ställts i motionen hänvisats till sistnämnda utskott. Med det anförda avstyrker utskottet motion 2236.

Motionen

Motion 1180 av Birger Hagård (m) tar upp vissa titelfrågor för kungahusets medlemmar. Enligt motionären har sedan gammalt den vedertagna titulaturen för kungahusets icke regerande medlemmar — frånsett den närmaste tronföljaren — varit Sveriges arvfurste resp. Sveriges prinsessa. Enligt 1983 års statskalender har titulaturen för de nämnda ändrats till Prins av Sverige resp. Prinsessa av Sverige. Motionären anser att en återgång till den förut tillämpade titulaturen bör ske.

Utskottets överväganden

Enligt vad utskottet inhämtat har den i motionen påpekade ändringen i titulaturen skett efter förslag från riksmarskalksämberet. Anledningen till ämbetets åtgärd var att titeln Sveriges arvfurste inte längre finns i successionsordningen efter 1979 års revision av denna (SOU 1977:5, prop. 1977/78:71, KU 1977/78:36). Utskottet avstyrker med det anförda motion 1180.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. *beträffande övergång till republik*
att riksdagen avslår motionerna 1984/85:1558 och 1984/85:2339,
2. *beträffande villkoren för rösträtt i riksdagsval*
att riksdagen avslår
 - a) motionerna 1984/85:289, 1984/85:672, 1984/85:931 och 1984/85:2322,
 - b) motion 1984/85:796,
3. *beträffande föreskrifter i grundlag om medborgarskapets innebörd*
att riksdagen avslår motion 1984/85:936,
4. *beträffande grundlagsskyddad egendomsrätt, näringsfrihet och yrkesfrihet*
att riksdagen avslår motionerna 1984/85:452 yrkande 5, 1984/85:671, 1984/85:813, 1984/85:1181 och 1984/85:2323,
5. *beträffande inrättandet av en författningsdomstol*
att riksdagen avslår motion 1984/85:452 yrkande 3,
6. *beträffande undersökning av svensk lagstiftnings förenlighet med Europakonventionen och inkorporering av Europakonventionen med svensk rätt*
att riksdagen
 - a) förklarar motion 1984/85:452 yrkande 4 besvarad med vad utskottet anfört,
 - b) avslår motion 1984/85:2326,

7. beträffande *domstolskontroll av förvaltningsbeslut*
att riksdagen avslår motionerna 1984/85:669 och 1984/85:1178,
8. beträffande *precisering av bestämmelsen i 1 kap. 4 § RF*
att riksdagen avslår motion 1984/85:935,
9. beträffande *översyn av bestämmelserna i 8 kap. samt 2 kap. 10 § andra stycket RF*,
att riksdagen avslår motion 1984/85:939,
10. beträffande *beredningen av lagstiftningsärenden*
att riksdagen förklarar motion 1984/85:288 yrkande 1 besvarad med vad utskottet anfört,
11. beträffande *införande av en miljökvalitetslag i form av grundlag*
att riksdagen avslår motion 1984/85:2236,
12. beträffande *kungliga titlar*
att riksdagen avslår motion 1984/85:1180.

Stockholm den 12 november 1985

På konstitutionsutskottets vägnar

Olle Svensson

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m), Yngve Nyquist (s), Wivi-Anne Cederqvist (s), Birgit Friggebo (fp), Bertil Fiskesjö (c), Kurt Ove Johansson (s), Sture Thun (s), Anita Modin (s), Börje Stensson (fp), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Sören Lekberg (s), Bengt Kindhom (c), Nils Berndtson (vpk) och Elisabeth Fleetwood (m).

Reservationer

1. beträffande *övergång till republik* (mom. 1)

Nils Berndtson (vpk) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 4 som börjar "Frågan om" och slutar med "avstyrks därför." 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 främste 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 talmannen bör vara rikets statschef.

Utskottet tillstyrker således förslagen i motion 2339 att upphäva successionsordningen och att de representativa uppgifter som åvilar konungen förs över till riksdagens talman. Med det anförda är även motion 1558 tillgodosedd.

dels att utskottet under 1 bort hemställa

1. *beträffande övergång till republik*

att riksdagen med anledning av motionerna 1984/85:1558 och 1984/85:2339

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

b) som vilande antar det i *bilaga* 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 förändras av beslutet om övergång till republik.

2. *beträffande villkoren för rösträtt i riksdagsval* (mom. 2)

Anders Björck (m), Birgit Friggebo (fp), Bertil Fiskesjö (c), Börje Stensson (fp), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Bengt Kindbom (c) och Elisabeth Fleetwood (m) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 6 som börjar med "Rösträttskommitténs förslag" och slutar med "och 2322." bort ha följande lydelse:

Enligt gällande lag har så gott som alla utlandssvenskar rösträtt men den är icke 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 inskrivs i 3 kap. 2 § regeringsformen. Utskottet tillstyrker således motionerna 289, 931 och 2322. Med det anförda är även motion 672 tillgodosedd.

Enligt utskottets mening är det av principiella skäl inte godtagbart att personer som inte är svenska medborgare ges rösträtt i riksdagsval. Motion 796 avstyrks därför.

dels att utskottet under 2 bort hemställa

2. *beträffande villkoren för rösträtt i riksdagsval*

a) att riksdagen med bifall till motionerna 1984/85:289, 1984/85:931 och 1984/85:2322 och med anledning av motion 1984/85:672 som vilande antar följande

Förslag till

Lag om ändring i regeringsformen

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

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.

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.

b) att riksdagen avslår motion 1984/85:796.

3. beträffande villkoren för rösträtt i riksdagsval (mom. 2)

Nils Berndtson (vpk) anser

dels att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 6 med "Rösträttskommitténs förslag" och slutar med "och 2322." bort ha följande lydelse:

Rösträttskommitténs arbete är nu avslutat. Majoriteten i kommittén uttalar att principen bör vara att personer skall rösta i det land där de bor — oavsett i vilket land de är medborgare — och att Sverige bör verka för att andra stater godtar boenderösträtts princip. Kommittén begränsar emellertid sitt förslag till att i en första etapp enbart omfatta nordiska medborgare. Dessa skall ges rösträtt i svenska riksdagsval under samma förutsättningar som nu gäller i de kommunala valen.

Utskottet delar kommitténs ståndpunkt att rösträtten bör anknyta till varaktig bosättning i stället för medborgarskap. Som påpekas i motion 796 härstammar rösträttsbestämmelserna och framför allt kopplingen mellan medborgarskap och rösträtt från en tid då stora arbetskraftsomflyttningar mellan olika länder inte förekom.

Om den representativa demokratin skall kunna bevaras är det med hänsyn till den ökade invandringen i Sverige nödvändigt att knyta an rösträtten till bosättningen. Enligt utskottets mening finns det inte anledning att låta den utvidgade rösträtten för invandrare enbart gälla nordiska medborgare. Utskottet anser att samtliga utländska medborgare som är varaktigt bosatta i Sverige bör tillerkännas rösträtt i riksdagsvalen. Regeringen bör utarbeta förslag i enlighet med vad utskottet anför. Med hänsyn till att det grundläggande utredningsarbetet i frågan redan företagits av rösträttskommittén bör förslag kunna föreläggas riksdagen relativt snart. Med det anförda tillstyrker utskottet motion 796.

Utskottet är inte berett att föreslå ett grundlagsskydd för utlandssvenskars rösträtt och avstyrker därför motionerna 289, 672, 931 och 2322.

dels att utskottet under 2 bort hemställa

2. beträffande villkoren för rösträtt i riksdagsval
att riksdagen

a) avslår motionerna 1984/85:289, 1984/85:672, 1984/85:931 och 1984/85:2322,

b) med bifall till motion 1984/85:796 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför.

KU 1985/86:5

4. beträffande *föreskrifter i grundlag om medborgarskapets innebörd* (mom. 3)

Anders Björck, Gunnar Biörck i Värmdö och Elisabeth Fleetwood (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 6 som börjar med "Utskottet finner" och som slutar med "motion 936." bort ha följande lydelse:

Som framhålls i motion 936 är de rättigheter som medborgarskapet medför angivna i grundlag medan själva förvärvet av medborgarskap är reglerat i vanlig lag. Det kan vidare påpekas att det i regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och riksdagsordningen i ett stort antal paragrafer förekommer bestämmelser som avser "medborgarna". Enligt utskottets åsikt finns det mot denna bakgrund skäl för att i grundlag ge vissa föreskrifter om medborgarskapets innebörd. Utskottet delar även uppfattningen i motionen att det bör övervägas att i 2 kap. RF även föra in vissa regler om medborgerliga skyldigheter. Enligt utskottets mening bör frågorna utredas av folkstyrelsekommittén.

Utskottet tillstyrker med det anförda motion 936.

dels att utskottet under 3 bort hemställa

3. beträffande *föreskrifter i grundlag om medborgarskapets innebörd*

att riksdagen med bifall till motion 1984/85:936 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför.

5. beträffande *grundlagsskyddad egendomsrätt, näringsfrihet och yrkesfrihet* (mom. 4)

Anders Björck (m), Birgit Friggebo (fp), Bertil Fiskesjö (c), Börje Stensson (fp), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Bengt Kindbom (c) och Elisabeth Fleetwood (m) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 8 som börjar med "Riksdagen har" och som slutar med "2323 avstyrks." bort ha följande lydelse:

De skäl för en förstärkning av egendomsrättens ställning 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 är dessa friheter i dag delvis kringskurna av t. ex. monopol, bidragsbestämmelser, långtgående reglerings- och styrningsåtgärder, auktorisationskrav och liknande företeelser. Det är mot denna bakgrund angeläget att söka fastställa de gränser som skall gälla för närings- och yrkesfriheten. En

utredning bör därför ske i syfte att klarlägga i vilka avseenden en förstärkning av närings- och yrkesfrihet kan ske i grundlag och annan lag. Det anförda bör ges regeringen till känna.

dels att utskottet under 4 bort hemställa

4. beträffande *grundlagsskyddad egendomsrätt, näringsfrihet och yrkesfrihet*

att riksdagen med anledning av motionerna 1984/85:452 yrkande 5, 1984/85:671, 1984/85:813, 1984/85:1181 och 1984/85:2323 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför.

6. beträffande *inrättandet av en författningsdomstol*
(mom. 5)

Anders Björck, Gunnar Biörck i Värmdö och Elisabeth Fleetwood (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 9 som börjar med "Frågan om" och slutar med "avstyrks följaktligen." bort ha följande lydelse:

Som framhålls i motion 452 har utvecklingen gått mot en allt starkare statsmakt, vars verksamhet griper in i de enskilda människornas liv i allt större omfattning. Vidare leder den intensiva lagstiftningstakten många gånger till dåligt genomarbetade lagstiftningsprodukter. Rättssäkerheten undergrävs därigenom och det kan ofta vara svårt för den enskilde att få felaktiga myndighetsbeslut rättade. Det finns även en tendens till minskat intresse att se till minoritetens rätt i skilda sammanhang. Det ökade antalet anmälningar till Europadomstolen tyder på att många människor upplever förhållandena som otillfredsställande. Utskottet anser mot denna bakgrund att det finns anledning att på nytt aktualisera frågan om inrättandet av en författningsdomstol. Den kontroll som sker genom lagprövningsrätten och lagrådsgranskningen har enligt utskottets mening visat sig vara otillräcklig. Utskottet delar uppfattningen i motion 452 att en författningsdomstols främsta uppgift skulle vara att skydda den enskilde mot samhället genom att säkerställa att regeringsformens fri- och rättighetsregler verkligen efterlevs av de politiska organen och av förvaltningen. Regeringen bör utreda frågan i lämpligt sammanhang. Utskottet tillstyrker med det anförda motion 452 i aktuell del.

dels att utskottet under 5 bort hemställa

5. beträffande *inrättandet av en författningsdomstol*

att riksdagen med bifall till motion 1984/85:452 yrkande 3 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför.

7. beträffande *undersökning av svensk lagstiftnings
förenlighet med Europakonventionen och inkorporering av
Europakonventionen med svensk rätt* (mom. 6)

Anders Björck, Gunnar Biörck i Värmdö och Elisabeth Fleetwood (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 11 med "Som framgår" och slutar på s. 12 med "motion 2326." bort ha följande lydelse:

Europakonventionen har inte gjorts direkt tillämplig för svenska domstolar och förvaltningsmyndigheter. Det har i olika sammanhang hävdats att konventionsbestämmelserna ändå beaktats i den svenska lagstiftningen, bl. a. i samband med utarbetandet av regeringsformens fri- och rättighetsregler. Sverige har emellertid under senare år fällts vid flera tillfällen av Europadomstolen, bl. a. för brott mot egendomsskyddet och mot den rättsordning som stadgas i Europakonventionen. Sverige har även i flera fall tvingats ingå förlikning för att undvika fällande dom i Europadomstolen. Mot denna bakgrund är det enligt utskottets mening tydligt att den svenska rättsordningen inte uppfyller de krav som Europakonventionen ställer. För att komma till rätta med dessa brister bör enligt utskottets åsikt Europakonventionen snarast införlivas med svensk rätt i första hand genom s. k. inkorporation. Regeringen bör utarbeta förslag härom. Regeringen bör även låta företa en allmän genomgång av svensk lagstiftning i syfte att bringa den i överensstämmelse med Europakonventionen. Med det anförda tillstyrker utskottet motionerna 452 yrkande 4 och 2326.

dels att utskottet under 6 bort hemställa

6. *beträffande undersökning av svensk lagstiftnings förenlighet med Europakonventionen och inkorporering av Europakonventionen med svensk rätt*

att riksdagen med bifall till motionerna 1984/85:452 yrkande 4 och 1984/85:2326 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför.

8. *beträffande domstolskontroll av förvaltningsbeslut* (mom. 7)

Anders Björck (m), Birgit Friggebo (fp), Bertil Fiskesjö (c), Börje Stensson (fp), Gunnar Biörck i Wärmdö (m), Bengt Kindbom (c) och Elisabeth Fleetwood (m) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 12 som börjar med "Frågan om" och som slutar med "och 1178." bort ha följande lydelse:

Europadomstolen har genom vissa avgöranden under de senaste åren uttalat sig angående tolkningen av artiklarna 6 och 13 i Europakonventionen. Den slutsats som kan dras av dessa beslut är som påpekas i motionerna 669 och 1178 att myndighetsavgöranden som rör "civila rättigheter och skyldigheter" skall kunna prövas av domstol. Enligt den svenska rättsordningen är det emellertid för stora grupper av ärenden som torde falla inom det område som Europakonventionen avser med civila rättigheter och skyldigheter endast möjligt att få ett myndighetsbeslut överprövat av en överordnad förvaltningsmyndighet. Ofta är ett centralt ämbetsverk eller regeringen slutinstans. Med hänsyn till att det måste vara Sveriges ambition att följa ingångna konventionsåtaganden framstår det enligt utskottets mening som nödvändigt att en grundlig analys företas av hur svensk förvaltningsprocess förhåller sig till konventionskraven. Oavsett bedömningen av frå-

gan om vilka krav Europakonventionen ställer på domstolskontroll av förvaltningsbeslut kan det enligt utskottets mening ifrågasättas om den nuvarande ordningen är tillfredsställande ur rättssäkerhetssynpunkt. Det har bl. a. anförts mot den att det kan finnas intressegemenskap mellan myndigheter i olika instanser och att den starka expansionen av förvaltningen under senare år medfört att den rättsliga kompetensen hos myndigheterna tunnats ut. En utökad möjlighet till domstolsprövning av förvaltningsbeslut skulle enligt utskottets mening därför innebära en förstärkning av rättssäkerheten och är även av denna anledning angelägen. Utskottet anser mot bakgrund av det anförda att regeringen bör låta utreda berörda frågor.

Motion 669 tillstyrks således. Motion 1178 är enligt utskottet därmed delvis tillgodosedd.

dels att utskottet under 7 bort hemställa

7. beträffande *domstolskontroll av förvaltningsbeslut*

att riksdagen med bifall till motion 1984/85:669 och med anledning av motion 1984/85:1178 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför.

9. beträffande *precisering av bestämmelsen i 1 kap. 4 § RF* (mom. 8)

Gunnar Biörck i Värmdö (m) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 13 som börjar med "Av förarbetena" och som slutar med "Motionen avstyrks." bort ha följande lydelse:

Även om det låter sig säga att det i 1 kap. 4 § RF rör sig om en "allmänt hållen beskrivning av riksdagens viktigaste uppgifter" så ger mot en kritisk bakgrund den nuvarande formuleringen en felaktig bild av riksdagens budgetarbete och budgetens finansiering. Skatterna är inget självändamål och "statens medel" är inte någon befintlig storhet, som efter riksdagens skön kan "användas". Inte heller innebär formuleringen som den står ett hinder för annan än riksdagen att besluta om skatt till staten, vilket rimligen varit avsikten (jämför 57 § i 1809 års regeringsform: "— — — utövas av Riksens Ständer *allena*").

Yrkandet i motion 935 innebär att frågan om en revision av formuleringen av 1 kap. 4 § RF föreslås bli hänvisad till folkstyrelsekommittén. Det torde vara denna obetaget att även utan beslut av riksdagen verkställa en översyn av grundlagarna. Förslagsvis kunde paragrafen omformuleras därhän att det framgår att riksdagen "fastställer statens budget och beslutar om skatt till staten".

Med hänsyn härtill tillstyrker utskottet motionsyrkandet.

dels att utskottet under 8 bort hemställa

8. beträffande *precisering av bestämmelsen i 1 kap. 4 § RF*

att riksdagen med bifall till motion 1984/85:935 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför.

10. *beträffande översyn av bestämmelserna i 8 kap. samt 2 kap. 10 § andra stycket RF (mom. 9)*

KU 1985/86:5

Anders Björck (m), Birgit Friggebo (fp), Bertil Fiskesjö (c), Börje Stensson (fp), Gunnar Björck i Värmdö (m), Bengt Kindbom (c) och Elisabeth Fleetwood (m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 13 med "De frågor" och som slutar på s. 14 med "motion 939." bort ha följande lydelse:

Utskottet delar uppfattningen i motion 939 om vikten av att oklarheter i grundlagen reds ut. Som påpekats i motionen har det uppstått tveksamhet om hur bl. a. bestämmelserna i 8 kap. RF skall tolkas. Till de frågor som gett upphov till svårigheter hör gränsdragningen mellan skatter och avgifter och bedömningen av pålagor som befinner sig i gränsområdet mellan avgifter och straffsanktioner. Även stadgandet om förbud mot retroaktiv skattelagstiftning i 2 kap. 10 § andra stycket RF hör till de bestämmelser som orsakat tolkningssvårigheter. De föreliggande oklarheterna innebär en risk för att praxis utvecklas i en riktning som avlägsnar sig från de intentioner som ligger bakom RF:s regler om skatter och avgifter. Detta kan leda till en förskjutning i beskattningsrätten som inte varit avsedd vid tillkomsten av gällande regler. Mot denna bakgrund är det enligt utskottets mening angeläget att regeringen företar en översyn av de nämnda bestämmelserna i 8 kap. RF i syfte att klara ut skillnaderna mellan skatter och avgifter samt mellan avgifter och sanktionspålagor. Grundlagsbestämmelserna bör som framhålls i motionen utformas så att det klart framgår vilken kompetens som skall tillkomma riksdagen och på vilka grunder delegering till regeringen kan ske. Förbudet mot retroaktiv skattelagstiftning har varit i kraft sedan år 1980. Tvister har vid flera tillfällen uppkommit om hur bestämmelsen skall tolkas. Med hänsyn till den erfarenhet som hittills vunnits är det enligt utskottets mening viktigt att stadgandet analyseras och ändringar vidtas så att klarhet uppnås även om dessa reglers innebörd. Med det anförda tillstyrker utskottet motion 939.

dels att utskottet under 9 bort hemställa

9. *beträffande översyn av bestämmelserna i 8 kap. samt 2 kap. 10 § andra stycket RF*

att riksdagen med bifall till motion 1984/85:939 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför.

Särskilt yttrande

Införande av en miljökvalitetslag i form av grundlag

Nils Berndtson (vpk) anför:

Grundlagsskydd för viktiga samhällsintressen såsom naturresurser och miljö kan vara motiverat. Det finns anledning att i annat sammanhang återkomma till de frågor som berörs i motion 2236.

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

Förelagten 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 iugöfem 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 talmän, 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.

Talmannen, 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 ledumot 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.
