

# EN NY GRUND LAG

ETT FÖRSLAG

Ulf Brunfelter  
Patrik Engellau  
Gunnar Hökmark  
Gustaf Petrén  
Mats Svegfors  
Carl-Johan Westholm

Timbro

**MEDBORGARNAS OFFENTLIGA UTREDNINGAR**  
**1988:1 En ny grundlag. Ett förslag.**

© 1988 AB Timbro och författarna  
Omslag: Lasse Eklund  
Tryck: AB Grafiska Gruppen/Egnellska, Stockholm 1988  
ISBN: 91-7566-133-0

# Företal

Sveriges historia visar att varje epok sedan medeltiden haft sin grundlag. I denna har fastslagits vad man önskat åstadkomma och hur den politiska makten organiserats för detta ändamål.

Vi står idag nära slutet av en historisk epok: det centralistiska välfärdsbygget. Framtidens välfärd torde komma att byggas med delvis annorlunda metoder, metoder som inte överbelastar samhällets centrala instanser.

Det är viktigt att medborgarna tar ansvaret för framtiden. Vi behöver en regeringsform som utan att inskränka statsmaktens legitima funktioner stärker de medborgerliga fri- och rättigheterna och förhindrar en långtgående maktcentralisering.

I en levande demokrati tar medborgarna politiska initiativ och presenterar nya idéer för de förtroendemän som givits makt att besluta å allas vägnar. Detta gäller också beträffande spelreglerna för demokratin. Bristerna i 1974 års Rf är påtagliga. Nya regler behövs.

Vi har mot denna bakgrund ansett viktigt att ett förslag till en ny grundlag föreläggs allmänheten. Det har utarbetats av undertecknade som enskilda personer.

Pennan har i huvudsak förts av Ulf Brunfelter och Gustaf Petré. Utlägg i samband med arbetet har täckts av Makt och Frihetsprojektet inom Timbro Idé. Vi tackar härför!

Vårt förslag till en ny grundlag utgör en uppmaning till dagens valda politiska ombud att vårda demokratin och sörja för dess utveckling.

Stockholm den 6 juni 1988

Ulf Brunfelter

Patrik Engellau

Gunnar Hökmark

Gustaf Petré

Mats Svegfors

Carl-Johan Westholm



# INNEHÅLL

<b>Memorial</b> .....	7
Medborgarna, friheten och demokratin .....	7
Medborgarna och makten .....	8
Riksdagen .....	9
Regeringsmakten .....	11
Medborgarnas frihet .....	12
Författningsdomstolen .....	14
<b>Förslag till regeringsform</b> .....	17
1 kap Statsskicketts grunder .....	17
2 kap Medborgerliga fri- och rättigheter .....	18
3 kap Statschefen .....	23
4 kap Riksdagen .....	24
5 kap Riksdagsarbetet .....	25
6 kap Statsministern och regeringen .....	27
7 kap Regeringsarbetet .....	28
8 kap Folkomröstning .....	29
9 kap Lagar och andra föreskrifter .....	30
10 kap Finansmakten .....	33
11 kap Rättsskipningen .....	35
12 kap Förvaltningen .....	36
13 kap Kontrollmakten .....	37
14 kap Författningsdomstolen .....	39
15 kap Förhållandet till andra stater .....	42
16 kap Krig och krigsfara .....	43
Övergångsbestämmelser .....	45
<b>Kommentarer</b> .....	47
1 kap Statsskicketts grunder .....	47
2 kap Medborgerliga fri- och rättigheter .....	48
<i>Inledning</i> .....	48
<i>Medborgarrättens konstitutionella ställning</i> .....	49
<i>Skyddsreglernas struktur</i> .....	50
<i>Rätten till liv och personlig integritet</i> .....	51

<i>Procedurgarantierna</i> .....	54
<i>Opinionsfriheten och rätten till fri gemenskap och samverkan</i> .....	55
<i>De ekonomiska friheterna</i> .....	57

Inledning • Egendomsskyddets innehåll • Skyddet i princip för egendomsordningen bl a vid expropriation och expropriationsliknande befogenhetsregleringar • Skyddet för arbete, yrke och näring • Avtalsfriheten • Beskattningsmakt och egendomsskydd

<i>Proceduren vid förändring i medborgarskyddet</i> .....	70
<i>Förhållandet till Europarådskonventionen</i> .....	71
<i>Utlänningsars ställning</i> .....	72

3 kap Statschefen .....	72
4 kap Riksdagen .....	73
5 kap Riksdagsarbetet .....	75
6 kap Statsministern och regeringen .....	77
7 kap Regeringsarbetet .....	79
8 kap Folkomröstning .....	82
9 kap Lagar och andra föreskrifter .....	86
10 kap Finansmakten .....	92
11 kap Rättsskipningen .....	96
12 kap Förvaltningen .....	97
13 kap Kontrollmakten .....	99
14 kap Författningsdomstolen .....	102
15 kap Förhållandet till andra stater .....	108
16 kap Krig och krigsfara .....	109
Övergångsbestämmelser .....	111

**Särskilt yttrande av Carl-Johan Westholm** ..... 113

**Sakregister** ..... 115

**Bilaga: Regeringsformen i nu gällande lydelse** ..... 139

# MEMORIAL

## Medborgarna, friheten och demokratin

En levande demokrati behöver alltid försvaras. Att Sverige är ett demokratiskt land, där all offentlig makt utgår från folket, är också utgångspunkten för vår nuvarande regeringsform. Det är för många så självklart, att det självklara inte behöver något försvar, kan det tyckas.

Men häri ligger inte enbart en styrka, som det kan ligga nära till hands att tro. Det självklara kan bli en likgiltighet, och en likgiltighet kan lätt förvandlas till en fara: en fara att det som borde vara viktigt och levande försämras och förvittrar.

Under ytan samlas också tecken på att den svenska demokratin har problem att bemästra. Organisationernas makt i Sverige är välbekant stor. Men är organisationerna verkligen folkrörelser, som länkar folkets vilja fram till de styrande, eller är de makt-positioner för några styrande – mera korporationer med makt än talesmän för folket?

Och hur är det med partiernas ställning? Väljaren i Sverige väljer parti, inte ombud. Den som röstar på ett för litet parti kastar bort sin röst. Han räknas inte, fast all offentlig makt, och då i synnerhet makten att utse folkets ombud, egentligen skulle utgå från alla medborgares röster.

I det offentliga livet växer det allmännas egna korporationer fram som maktfaktorer, där ledningen styr åsikter och opinionsbildning. Vi får korporationers korporationer som Kommunförbundet, Landstingsförbundet eller SABO, där offentlig förvaltning och partiers förtroendemän smälter samman. De offentliga apparaterna tar sig själva makt.

Vem som säger vad blir ofta viktigare än vad som sägs. Det hämmar den offentliga dialogen och det fria tankeutbytet: själva grogrunden för en levande demokrati.

Friheten i etern är begränsad och tillhör ett monopol, Radio/TV.

Makten ter sig alltmer svårfångad för folket. Den förvandlas i korporationernas hägn till en makt utan ansikte. Det finns inte

särskilt påtagligt någon person att ställa till svars. Mellan folket och dess ombud finns nästan alltid en organisation, en korporation, ett parti. Avståndet till de styrande växer. Det finns grogrund för stämningar av modlöshet hos folket, som formellt ger makten dess uppdrag. Så spirar politikermisstroende, som är något av en paradox: de politiskt styrande har fått alltmer makt att bestämma över folket, samtidigt som det finns påfrestningar i förtroende från just samma folk som förutsätts ge dem makten att styra.

Att bestämma över andra eller för varandra ter sig alltmer centralt, medan ansvar för egna angelägenheter tenderar bli ett intresse i andra hand. Samhället blir så alltmer politiserat. Majoritetsbeslut i de mest skilda sammanhang riskerar växa till hinder att praktisera nya idéer, även när idéerna kan förverkligas utan att det sker på någon annans bekostnad eller till skada för någon.

Ökande skattetryck och en växande offentlig sektor är några av vår tids främsta kännetecken. Men vår gällande grundlag står främmande inför problemen i tiden. Maktens utövande har blivit viktigare än maktens gränser.

## **Medborgarna och makten**

I en levande demokrati behöver folkets makt över sina ombud alltid värnas. Demokratins syfte är inte att främja politikernas makt över folket.

Men det har alltmer blivit så, att landets resurser betraktas som den politiska maktens medel. Partier sägs vara fria staters liv, men det verkar nu mer som partiernas liv *är* staten, och att staten tar allt större del av samhället i anspråk.

Den moderna partidebatten, som styr alltmer av både offentlig verksamhet och hela det civila samhällslivet, låser lätt tankens rörlighet och försvårar rimliga samförstånd. Personliga åsikter och ståndpunkter deformerar eller korrumpas. Våra valda ombud förvandlas också alltmer till administratörer i det offentliga liv, de själva skapat. De blir för väljarna ofta till förväxling lika de tjänstemän de tänktes sätta att kontrollera.

För en levande demokrati är det fel att utestänga politisk konkurrens, att hindra nya partier eller meningsgrupper att göra sig gällande. Ändå finns nu spärrar mot förändringar i det politiska



livet. Ty så fungerar röstspärrar mot småpartier och partistöd till etablerade riksdagspartier i praktiken. Vi får en förstelning, när en levande demokrati i stället skulle fordrat en öppen och fri konkurrens mellan idéer och personer.

Därför behöver nu väljarnas makt över sina ombud åter bli det centrala i vår demokrati. Det är folket direkt, som skall kunna utse sina ombud. Det är också ombuden själva, som i första hand skall ha förtroendet från sina väljare och kunna ställas till svars för vad de gör – inte partier eller organisationer. Ombudet skall ha folkets personliga förtroende inte bara partikansliets eller partigruppens.

## Riksdagen

Riksdagen har olika centrala uppgifter i vårt nuvarande statsskick. Den är forum för folkets valda ombud, den utövar den högsta statsmakten över lagstiftning och beskattning och den kontrollerar den statliga verksamheten och regeringens maktutövning.

Att fullgöra flera roller samtidigt ger utrymme för målkonflikter. Sådana målkonflikter kan växa till problem. Så har det faktiskt också blivit för riksdagen.

Riksdagens ställning som hjärtpunkten i svensk demokrati har försvagats. Vad som händer i stora intresseorganisationer övertrumfar t ex ofta vad som tilldrar sig i riksdagen, när det gäller publicitet och allmänt intresse. Den demokratiska vitaliteten har försvagats till förmån för andra maktcentra.

I mycket ter sig riksdagen degraderad till ett ämbetsverk för expediering av regeringens förslag och propositioner enligt i förväg utarbetade tidsplaner. Effektivitet tycks vara vida viktigare än kritisk granskning av de förslag som föreläggs riksdagen. Riksdagens uppgift att kontrollera regeringsmakten har i verkligheten förvandlats till en regeringsmaktens kontroll över riksdagen. Kontrollen tillkommer den kontrollerade själv tvärtemot den grundläggande målsättningen.

Intresset för vad som tilldrar sig i riksdagen gäller heller inte hur folkets ombud ställer sig till olika frågor som behandlas. Debatter och överläggningar är i stort bara bekräftelser på riktlinjer och beslut, som redan bestämts. Riksdagen ter sig allt mindre som en självständig kraft med mandat från folket och alltmer som en

osjälvständig del i ett större statskorporativistiskt system med regeringskretsens makthavare och kontaktnät som det högsta och översta skiktet i en enda maktpyramid. Allmänhetens intresse för riksdagsmedlemmarna är i sjunkande.

Demokratien har förlorat en viktig del av sin livskraft när folkets ombud inte längre besitter den verkliga makten. Det behövs då en renodling av rollerna – att kontrollera och styra samtidigt innehåller en motsägelse. Det föreligger ett dilemma, som måste lösas.

I regeringsformen ses uppkomsten av många grupper och åsiktsriktningar i riksdagen som en fara för regeringsmakten och dess stabilitet. Folkets kontroll över dess ombud och ombudens kontroll över regeringsmakten har satts i andra hand till förmån för tillkomsten av starka regeringar med pålitligt underlag i riksdagen. Sett i ett sådant perspektiv behöver folkets makt över dess ombud återupprättas på sätt, som inte inkräktar på önskemålet om en handlingskraftig och beslutsför regering.

En lösning på problemet att samtidigt ge folket en fri kontroll över dess ombud och tillskapa en stark regeringsmakt, består i att skilja dessa uppgifter från varandra. Riksdagens kontrollmakt kan då säkerställas med ett allmänt folkligt val som hålls för sig i detta enda syfte att utse folkets ombud, inte också innehavare av regeringsmakten. Regeringsmaktens styrka och integritet kan då säkerställas genom ett annat allmänt folkligt val, som just har detta syfte.

Särskiljs dessa båda uppgifter ställs riksdagsmannaupdraget åter i centrum som en viktig valfråga för allmänheten. Vem som vinner regeringsmakten avgörs i annan ordning när rollfördelningen renodlas i valhandlingarna genom att särskilja val av statsminister från riksdagsmannaval.

För en sådan maktdelning som här förordas talar också att den demokratiska kontrollen behöver vitaliseras, så att de styrande inte i praktiken innehar ett bestämmande inflytande över folkets ombud. Folkviljan måste kunna göras gällande i olika former för att den centrala statsmaktens skilda funktioner att utöva makt och styra respektive att kontrollera maktutövning och korrigera skall kunna förverkligas på ett konsekvent sätt. Opinioner växlar och folkviljans uttryck vid skilda tillfällen i olika val för artskilda syften garanterar även en rimlig balans och kontinuitet över tiden i den centrala folkstyrelsens verksamhet. Kontrollen och kontinuiteten är lika viktig som maktutövningen för den konstitutionella

demokratins legitimitet och fortbestånd. En maktbalans behövs som ett värn för folkstyrelsen och mot korporativism i maktutövningen.

Att återupprätta riksdagens demokratiska vitalitet är en angelägenhet, som bör fullföljas med flera reformer i samma syfte. En ny valordning bör ge utrymme att fritt föra fram personer eller nya grupperingar till säte i riksdagen. Härigenom vitaliseras debatten och intresset ökar för riksdagen. Tankeutbyte och argumentering får åter betydelse, när besluten inte blir givna på i förhand förutsebara mönster utan bestäms först efter överläggningar i riksdagen. Skiftande kombinationer av personer och grupperingar blir avgörande i riksdagen.

För att öka intresset och vidga allmänhetens insyn i besluten bör riksdagsutskottens överläggningar t ex kunna bli öppna, så snart det har större betydelse för opinionsbildningen. Riksdagens arbetsformer kan också göras enklare och debatterna koncentreras på ämnen, där opinioner och meningar går isär.

Viktigt är också, att riksdagens kontroll över den egna beredningsproceduren blir effektiv och att remissbehandling och annan granskning inte kan förfuskas i viktiga frågor.

En mindre kammare, på 151 ledamöter, skulle också förstärka personanknytning och intresse för de folkvalda.

Finns en tydlig riksdagsopinion för att låta folket ta ställning till viktiga förändringar i vanlig lagstiftning, skall en opinionskontroll genom folkomröstning också bli möjlig. Den representativa demokratin behöver inte stå i vägen för folkets direkta vilja, när viktiga avgöranden träffas i en levande demokrati.

Initiativ att vädja direkt till folket skall vara möjliga.

## **Regeringsmakten**

Med ett allmänt direkt folkligt val av statsminister, som blir regeringsbildare, får regeringen ett eget folkligt mandat. Också det är en vinning ur demokratisk synpunkt. Valet av regeringsbildare ger regeringschefen en bred plattform. Det räcker inte längre med att ha majoriteten i ett partis verkställande utskott eller majoriteten på en partistämma med sig.

Vem som skall få förtroendet att regera, är i mycket en fråga om

förtroendet för person. Det är också en fråga om valplattformar, visioner och program som avgör. Även det kan folket i ett direkt val ta ställning till på ett entydigt sätt. Man vet på förhand, vem man väljer och vad han står för, när det mer blir personer och program än partier och organisationer som står i valets förgrund.

Partier och intressegrupper kan förväntas förena sig om att föra fram kandidater, som man gemensamt har förtroende för. Ofta blir det troligtvis precis som nu kända politiker med riksdagsbakgrund som förs fram. Men det finns också utrymme för andra än politiker med etablerade åsikter. De etablerade politikerna kan mycket väl få konkurrens av andra, som har ett utbrett förtroende som samlande namn i ett statsministerval.

Kandidater som förs fram av olika grupper behöver förankring och stöd. En statsminister måste kunna vinna samförstånd med tongivande kretsar i riksdagen för att nå framgång med sitt regeringsinnehav och skapa förutsättningar för att genomföra sitt handlingsprogram. Det gör att förhandlingar med intressegrupper kommer till stånd för att vinna samförstånd både inför valet och under regeringstiden.

Statsministervalen blir på så sätt idéernas, programmens, ideologiernas och intressenas mötesplats i folkliga val.

Riksdagsvalet blir på ett annat sätt centrum för allmänna val av folkets förtroendemän, som kontrollerar makten och stiftar lagar och beviljar skatter. Här kommer förtroende för person att blandas med respekt för dokumenterad sakkunskap och för visat intresse för sakfrågor. De aktiva politikerna kan skaffa sig en personlig plattform hos valmanskåren. Tanken att varje riksdagsman som person verkligen skulle anamma alla delar i ett partis heltäckande program för att behandla de flesta samhällsproblem är i sig utopisk. Det är därför också ett utslag för realism att låta folket direkt välja personer till riksdagen.

## **Medborgarnas frihet**

Medborgarnas frihet och personliga integritet är en hörnsten i ett fritt demokratiskt statsskick. Den statliga organisationen är till för medborgarnas skull, inte tvärtom. Staten äger inte medborgarna, den får inte förfoga över deras liv. Envar skall ha möjlighet att

utveckla sin person, att förverkliga sina livsmål, att få utrymme för skapande livsgärning.

Samhället utanför den offentliga sfären erbjuder medborgarna många tillfällen att i skilda former samverka och söka gemenskap. Strävan att uppnå gemensamma resultat kan komma till uttryck i olika sammanhang, i föreningar, bolag och andra frivilliga samverkansformer.

Den offentliga verksamheten har sina organisationsformer för frågor, som måste lösas gemensamt. Det behövs en väl utvecklad och effektiv offentlig organisation både på riksnivå i statlig form och för regioner och landsändar i kommunal form. Huvuddragen i den offentliga organisationen bestäms i regeringsformen. De offentliga organen skall genom sin verksamhet trygga civilisationens fortlevnad genom generationerna och medborgarnas förkovran under lämpliga samlevnadsformer och försvara medborgarna mot yttre och inre faror.

Men för det fria samhället står respekten för den enskildes personliga frihet och integritet i centrum. Den enskildes rättigheter är på samma gång hela folkets rättigheter. Friheten i samhället tillkommer alla.

Det grundläggande försvaret för personlig frihet är statsskickets fundament, som tydliggörs i regeringsformen. Den enskildes grundläggande fri- och rättigheter skall vara tryggade mot missbruk av offentlig makt. Statens och de offentliga organens beslutsordning skall också vara uppbyggd för att förhindra sådant missbruk.

De grundläggande principerna för att garantera personlig frihet och integritet bildar ett gemensamt arv i västvärldens demokratier. Dessa principer bygger på generationers historiska erfarenhet och är i sina huvuddrag allmänt erkända som grundläggande frihetsprinciper i ett konstitutionellt statsskick. De har tagit form både i Europarådskonventionens artiklar om medborgarskydd och i vår nuvarande regeringsform.

Det är en central uppgift för en ny grundlag att befästa detta medborgarskydd på ett helgjutet sätt. Den skall otvetydigt försvara principen att den offentliga makten har gränser, som är nödvändiga att respektera för att ge individen skydd och för att bevara den medborgerliga friheten. Medborgarnas anspråk på skydd för liv, egendom och personlig frihet är centrala ämnesråden för detta skydd i en ny grundlag. Hit hör också opinions-

friheterna, som har en avgörande betydelse för en levande demokratis fortbestånd.

## **Författningsdomstolen**

Det behövs ökad respekt för grundlagen. Utvecklingen under senare år erbjuder åtskilliga exempel på händelser och företeelser, där inställningen till medborgarskyddet vacklat hos beslutsfattarna både då det gäller beslutens innehåll och tillkomstsätt.

Utifrån ett konstitutionellt synsätt är det en självklarhet att grundlagens regler styr statsmakten och dess beslutsfattare handlande. Dessa skall hålla sig inom lagens gränser på samma sätt som andra medborgare.

Konstitutionen bör stå över de dagsaktuella strömningarna bland de politiska aktörerna. Den har till uppgift att både lämna det spelrum som behövs för samhällsutvecklingen och att sätta de gränser, som behövs för medborgarnas skydd mot maktmissbruk eller godtycke från styrande eller myndigheter. Att reglerna gäller och respekteras är lika viktigt inom den högsta statsmakten i dess handlande som bland medborgarna i gemen i deras göranden och låtanden.

Den konstitutionella ordningen får inte förvandlas eller förfuskas. Konstitutionen är i princip en medborgares instruktion till sina högsta beslutsfattare om vilken ordning som skall gälla i hela folkets gemensamma intresse.

Tillåts avsteg eller tveksamheter skapas grogrund för misstro och osäkerhet, som drabbar både medborgarna och beslutsfattarna själva. Lagen måste kunna förklaras på ett auktoritativt och oberoende sätt, om olika grupper eller enskilda tvistar om dess rätta innebörd. Det behövs en skiljedomare på konstitutionell nivå för detta, precis som det fordras domare att avgöra andra tvister medborgarna emellan, om de inte kan förlikas. Tolkningen leder både till vägledning och rättelse, om så behövs.

På den punkten är det idag inte väl beställt i Sverige. Det råder osäkerhet om domstolarnas befogenheter och uppgifter i grundlagstolkningsfrågor. Det är också förvirrande, att alla slags offentliga organ åläggs att ägna sig åt skiljedom, som måste vara en övermäktig uppgift för andra än kvalificerade domstolar med tan-

ke på de grannliga överväganden det är fråga om. Inte heller är det lyckosamt med en ordning, där avgöranden i högsta instans måste avvaktas mycket länge. Det ger ett långvarigt tolkningsföreträde för otillåtna lösningar att etablera sig i praktiken.

Konstitutionens efterlevnad bör alltså övervakas bättre, både för att vinna respekt hos politiska beslutsfattare och för att bli ett verksamt skydd för den enskilde mot missbruk av offentlig makt.

För att svara för den uppgiften bör en författningsdomstol inrättas. Den bör ha allsidig, oberoende och kvalificerad kompetens att avgöra om lagar och myndighetsbeslut är förenliga med regeringsformen eller inte. Genom inrättandet av en författningsdomstol blir det möjligt att på ett tidigt stadium få konstitutionella tolkningsfrågor avgjorda, då så behövs. Har misstag begåtts, som visar sig först efter en längre tid, när lagar satts i praktisk tillämpning, skall tveksamheter och oklarheter också kunna undanröjas både för inblandade parter och i framtida tillämpning för att upprätthålla en konstitutionellt oklanderlig ordning.

Författningsdomstolens övervakning av grundlagarna, särskilt regeringsformens iakttagande, gör konstitutionen levande och respekterad. Medborgarnas grundläggande rättigheter i samhällslivet upprätthålls effektivt.

Grundlagar är visserligen inte orubbliga. De kan ändras, men det måste ske under en sträng och effektiv opinionskontroll från folkets sida. Grundlagen skall inte kunna ändras mot folkets vilja. Folkomröstning i grundlagsfrågor utvecklas därför som en viktig kontrollfaktor att grunderna för statsskicket inte rubbas utan manifest folkligt stöd.

Det är en viktig uppgift för författningsdomstolen att kontrollera att dessa regler följs.

Förslaget om författningsdomstol utgör en markering av vikten av att vi upprätthåller ett självständigt och fristående domstolsväsende. Författningsdomstolen får enligt förslaget särskilt ansvar för detta.





# FÖRSLAG TILL REGERINGSFORM

## 1 kap Statsskicketts grunder

- 1 § Det svenska riket är en sammanslutning av fria medborgare. Medborgarnas frihet och rätt till liv och egendom värnas av grundlagarna. Staten skyddar riket mot yttre och inre fiender, upprätthåller lag och ordning samt främjar välfärden och vården av natur och kultur.
- 2 § All offentlig makt utövas under lagarna genom folkstyrelse. Folkstyrelsen förverkligas genom att folkets företrädare i riket och i kommunerna utses i allmänna, fria, hemliga och direkta val med lika rösträtt samt genom folkomröstningar.
- 3 § Denna regeringsform, tryckfrihetsförordningen och successionsordningen är rikets grundlagar.
- 4 § Statschefen företräder riket. Konung eller drottning inträder i ämbetet som statschef enligt reglerna i successionsordningen.
- 5 § Folket företräds av riksdagen, statsministern och vissa domare samt lokalt och regionalt av kommunernas högsta beslutande församlingar.
- 6 § Som svenska folkets valda ombud stiftar riksdagen lag, bestämmer om statens inkomster och utgifter samt granskar rikets styrelse och förvaltning.
- 7 § Regeringen styr riket. Regeringens chef är statsministern. Han utser statsråd som dess medlemmar.
- 8 § Den offentliga förvaltningen ombesörjes av statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter.

9 § Rättsskipningen fullgörs av självständiga och oavhängiga domstolar. De dömer i tvister mellan enskilda och mellan enskilda och det allmänna.

Författningsdomstolen tryggar domstolarnas självständighet och oavhängighet. Den avgör tvister om grundlagarnas tillämpning.

10 § Lag skall stiftas med utgångspunkt från att alla behandlas lika under lagarna. Ingen åtskillnad till person får göras med hänsyn till ras, ursprung, religion, politisk åskådning, förmögenhet, ställning i samhället eller annat liknande förhållande.

11 § Regeringen, förvaltningsmyndigheter, domstolar och andra organ, som anförtros myndighetsutövning, skall iaktta allas likhet inför lagen och besluta på saklig och opartisk grund.

## **2 kap Medborgerliga fri- och rättigheter**

1 § Envar har rätt till sitt liv. Dödsstraff får icke förekomma.

2 § Ingen får underkastas kroppsstraff eller annan omänsklig eller förnedrande behandling. Yttrande får ej framtvingas genom tortyr eller annat kroppsligt ingrepp.

3 § Varje medborgare har rätt att fritt välja bostadsort och vistas fritt i riket, utom då i särskilda fall, angivna i lag, en inskränkning är nödvändig för att skydda rikets säkerhet, liv, egendom eller natur.

Ingen medborgare får hindras att lämna riket eller återvända till riket, dock att reseförbud får meddelas enligt föreskrift i lag under utredning om brott. Ej heller får någon berövas egendom till följd av att han lämnar riket.

Beträffande utlämning skall asylrättens grundsatser iakttagas.

- 4 § Ingen får berövas sin frihet eller eljest åläggas begränsningar i sin rörelsefrihet annat än enligt föreskrift i lag som påföljd av brott, till fullgörande av tjänsteplikt eller till skydd för eget eller annans liv eller hälsa.
- 5 § Ingen får hållas i tvångsarbete eller slaveri. Tjänsteplikt får föreskrivas för upprätthållande av rikets försvar och för säkerställande av annan viktig samhällsfunktion samt för bistånd i nödsituation.
- 6 § Den som anhålls som misstänkt för brott skall inom tre dygn räknat från midnatt efter det att ingripandet skett ställas inför domstol, som bestämmer om häktning.  
Den som hålls i häkte för brott skall få sin sak prövad i rättegång som skall påbörjas senast tre månader räknat från den dag frihetsberövandet skedde.
- 7 § Ingen får fällas till ansvar för brott för gärning, som ej var straffbelagd i lag då gärningen begicks.  
Inte heller får för brott utmätas strängare brottspåföljd än som fanns i lag föreskrivet då gärningen ägde rum.  
Förverkande av egendom som brottspåföljd eller åläggande av vite till det allmänna får endast ske med stöd av lag på sätt som är vedertaget i ett demokratiskt samhälle.
- 8 § Envar har rätt till hemfrid. Husrannsakan får dock ske enligt föreskrift i lag vid misstanke om brott, på vilket strängare straff än fängelse ett år kan följa. För husrannsakan fordras beslut av domstol utom i fall då fortsatt brottslig verksamhet måste förhindras.  
Till grund för utmätning eller annan fullgörelseåtgärd eller för kvarstad eller annan säkerhetsåtgärd skall ligga beslut av domstol.
- 9 § Envar är skyddad mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse, hemlig avlyssning och upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Vid misstanke om brott, på vilket strängare straff än fängelse ett år kan följa, kan dock domstol enligt föreskrift i lag tillåta sådant ingripande.

Envar är skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp och kroppsvsitation. Vid misstanke om brott, på vilket strängare straff än fängelse ett år kan följa, eller för bevisupptagning efter beslut av domstol, är sådant ingrepp tillåtet i den mån det stadgas därom i lag.

10 § Envar har rätt till personlig integritet enligt vad därom är stadgat i lag. Det allmänna får ej insamla personuppgift utan att stöd för detta finns i lag. Insamlad personuppgift får av det allmänna ej användas för andra ändamål än det för vilket den insamlats, såvida ej samtycke lämnas från den som uppgiften berör. Vid misstanke om brott, på vilket strängare straff än fängelse ett år kan följa, eller för bevisupptagning efter beslut av domstol får uppgift lämnas enligt vad som finns stadgat i lag.

11 § Allmänt åtal får väckas endast av allmän åklagarmyndighet, som enligt föreskrift i lag är behörig därtill, samt av justitiekanslern eller av justitieombudsman.

12 § Envar är tillförsäkrad opartisk och offentlig rättegång inför domstol som enligt lag är behörig, när fråga är om ansvar för brott eller om civil tvist.

Domstol får med stöd av föreskrift i lag besluta om förhandling inför lyckta dörrar, när så är nödvändigt för att skydda viktiga enskilda eller allmänna intressen på sätt som är vedertaget i ett demokratiskt samhälle.

Den som åtalats för brott skall betraktas som oskyldig till dess hans skuld visats och lagligen fastställts. Den åtalade skall äga tillgång till offentlig försvarare, som utses av domstol, om strängare straff än böter kan följa på brottet, samt vara tillförsäkrad insyn i alla handlingar i målet.

13 § Envar är tillförsäkrad skydd för sitt familjeliv och har rätt att ingå äktenskap, bilda familj och uppfostra sina barn på sätt som är vedertaget i ett demokratiskt samhälle.

14 § Envar har rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet på sätt som är vedertaget i ett demokratiskt samhälle.

Ingen får utan eget samtycke registreras för sin åsikts skull i allmänt register.

15 § Envar är tillförsäkrad yttrande- och informationsfrihet. Därmed förstås rätt att fritt meddela sig i tal, skrift, radio, television eller film eller på annat sätt och att inhämta, motta och sprida uppgifter i media på sätt som är vedertaget i ett demokratiskt samhälle.

Rätt att framställa film och att sända radio- och TV-program skall tillkomma envar, som registrerat sig som utgivare och uppfyller de behörighetsvillkor, som enligt lag uppställts i det allmännas intresse på sätt som är vedertaget i ett demokratiskt samhälle.

Om tryckfriheten gäller vad som är föreskrivet i tryckfrihetsförordningen, där bestämmelser också finns om rätten att ta del av allmänna handlingar.

16 § Envar är tillförsäkrad mötesfrihet och föreningsfrihet och har rätt att tillsammans med andra bilda sammanslutningar på sätt som är vedertaget i ett demokratiskt samhälle.

Förening eller sammanslutning får ej vägra någon utträde eller inskränka någon frihet, som varje medborgare är tillförsäkrad.

Ingen sammanslutning får missbruka sin ställning att ansluta någon till politiskt parti eller annan åsiktsgrupp utan dennes eget samtycke.

17 § Envar fysisk eller juridisk persons rätt till sin egendom skall lämnas okränkt.

Ingen får berövas sin egendom genom expropriation eller annat sådant förfogande utan stöd i lag och mot skattefri ersättning som motsvarar förlusten.

Då så är nödvändigt får på sätt som är vedertaget i ett demokratiskt samhälle i lag bestämmas om användningen av egendom. Leder sådan rådighetsinskränkning till särbehandling av egendom på sätt, som medför skada eller förlust av någon betydelse, skall ersättning utgå på samma sätt som vid expropriation.

18 § Varje medborgare har rätt till fritt val av arbete, yrke och näring.

Då så är nödvändigt får föreskrifter lämnas i lag om villkor, som fordras för att utöva yrke eller näring, på sätt som

är vedertaget i ett demokratiskt samhälle.

Näringsutövning får endast förbjudas, om det är nödvändigt av hänsyn till landets säkerhet eller till skydd för liv, hälsa eller natur. Medför förbud eller särbehandling skada eller förlust av någon betydelse, skall ersättning utgå på samma sätt som vid expropriation.

Enskild verksamhet får ej genom skattelättnad eller stöd av allmänna medel beredas sådan fördel, att annan enskilds näringsutövning blir påtagligt missgynnad.

- 19 § Envar skall ha rätt att fritt ingå avtal med andra för att sörja för egna eller gemensamma angelägenheter.

Begränsningar får göras i avtalsfriheten genom föreskrifter i lag endast på sätt som är vedertaget i ett demokratiskt samhälle.

Förbuds tillämpning eller fullgörelse av avtal i statens eller kommuners intresse, skall ersättning utgå för härav föranledd skada eller förlust av någon betydelse.

Stat och kommun skall som avtalspart i alla avseenden vara rättsligt likställda med enskild avtalspart.

- 20 § Skatter och avgifter får det allmänna ålägga enskilda endast med stöd av lag. De skall till form och innehåll, syften och omfattning motsvara det vedertagna i ett demokratiskt samhälle.

Skatt får ej uttas i syfte att överföra egendom från en begränsad grupp enskilda till en annan eller för att föra till staten, någon grupp eller sammanslutning viss egendom.

Skatt på en persons årsinkomst får inbegripet arbetsgivaravgifter som belastar ersättning för arbete icke överstiga hälften av inkomsten, såvida ej riksdagen med en majoritet av två tredjedelar av ledamöterna medger detta eller landets säkerhet kräver det i krig, vid krigsfara eller annat nationellt nödläge. Beslut att av enskild utta högre skatt än hälften av hans årsinkomst gäller för ett budgetår i sänder.

Samma ordning gäller, om det allmänna vill av en enskild i förmögenhetsskatt och inkomstskatt tillhoppa utkräva mer än hälften av den årliga avkastningen av förmögenheten i skatt.

Skatt eller avgift får ej uttas med högre belopp än det vartill skatter och avgifter skulle uppgått enligt de regler som

gällde när betalningsskyldigheten inträdde.

- 21 § Innehåller konventionen mellan europeiska länder angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna den 4 november 1950 eller dess tilläggsprotokoll skydd utöver vad regeringsformen medger, skall det mer vidsträckta skydd, som konventionen eller dess tilläggsprotokoll ger, gälla.
- 22 § Inskränkning i de medborgerliga fri- och rättigheter som är skyddade i grundlag får beträffande utlännning göras i särskild ordning genom lag. För antagande av sådan lag fordras bifall av minst två tredjedelar av riksdagens ledamöter, att lagens föreskrifter är förenliga med Sveriges internationella förpliktelser, och att de överensstämmer med vad som är vedertaget i ett demokratiskt samhälle.

### 3 kap Statschefen

- 1 § Statschefen är rikets främste företrädare.
- 2 § Under statschefens ordförandeskap sammanträder regeringen till konselj. I konselj behandlas frågor av synnerlig vikt för riket. Statschefen hålles fortlöpande underrättad om rikets angelägenheter av regeringen.
- 3 § Som statschef får endast den tjänstgöra som är svensk medborgare och fyllt 25 år. Den som fullgör uppgift som statschef får icke samtidigt utöva annan tjänst.
- 4 § Är konungen förhindrad att fullgöra uppgiften såsom statschef, inträder enligt gällande tronföljd medlem av kungahuset, som ej är hindrad, att som riksföreståndare fullgöra uppgiften som statschef. Kan ingen av kungahuset inträda som riksföreståndare, fullgör riksdagens talman, med tillfälligt frånträdande av talmansskapet, som riksföretåndare uppgiften som statschef.

- 5 § Utslocknar konungahuset utser riksdagen ny konung. Vid första omröstning i valet fordras fem sjättedels majoritet för val av ny konung. Om sådan majoritet ej uppnås hålles nya omröstningar. För val av ny konung krävs vid andra omröstning två tredjedels majoritet och, om då sådan majoritet ej nås, vid en tredje omröstning flertalet av kammarens ledamöter och slutligen, om så erfordras, vid en fjärde omröstning flertalet röstande.
- 6 § Konungen kan ej åtalas för sina gärningar. Riksföreståndare kan ej åtalas för sina gärningar som statschef.  
Är statschefen kvinna, gäller för drottningen detsamma som i denna regeringsform stadgas om konungen.

#### 4 kap Riksdagen

- 1 § Riksdagen består av en kammare med 151 ledamöter.
- 2 § Varje myndig svensk medborgare har rätt att i val till riksdagen avge en röst. Årligen upprättas en röstlängd, som skall ligga till grund för val.
- 3 § Val till riksdagen hålls varje år, vars årtal är jämt delbart med fyra, på dag som bestämts i lag.
- 4 § För val till riksdagen utgör varje län en valkrets.  
Valkretsarna tilldelas riksdagsmandat i förhållande till den andel av de i riket röstberättigade, som är bosatt i valkretsen.  
Mandattilldelningen fastställs före varje val av författningsdomstolen efter förslag av den centrala valmyndigheten.
- 5 § Röstberättigad medborgare är valbar som ledamot av riksdagen.  
Som kandidat i valkrets godtas valbar medborgare, som visat, att minst fem hundra andra väljare stöder hans kandi-



datur. Kandidat får vid val kandidera i endast en valkrets. För varje kandidat skall anges en ersättare. Om godkännande beslutar den lokala valmyndigheten.

Den lokala valmyndigheten ombesörjer att valsedlar upprättas för valkretsen, som upptar de godkända kandidaternas namn i bokstavsordning. Valsedel skall ange antalet riksdagsmandat i valkretsen.

6 § Den röstande anger på valsedeln den turordning i vilken han önskar utse kandidaterna till ledamöter av riksdagen med siffror i följd från ett till det tal, som motsvarar antalet valkretsmandat. Lägre siffra turordnar kandidat före kandidat med högre siffra.

Valkretsmandat tilldelas kandidaterna i valet allteftersom de erhållit de högsta röstetalen. Dessa bestäms vid sammanräkning efter grunder, som anges i lag.

7 § Blir mandat ledigt övertages det av den avgångnes ersättare. Finns ej sådan anordnas ny sammanräkning av valet i den valkrets, där ledigheten uppkommit. Till riksdagsledamot utses då den bland återstående kandidater, som har det högsta röstetalet.

8 § Besvär över val till riksdagen prövas och avgöres av författningsdomstolen.

9 § Ytterligare bestämmelser om val till riksdagen meddelas i riksdagsordningen eller annan lag.

## 5 kap Riksdagsarbetet

1 § Riksdagen sammanträder årligen till riksmöte. Riksmöte hålles i Stockholm. Riksdagen eller talmannen kan bestämma annan mötesplats.

2 § Riksdagen utser inom sig för varje valperiod en talman samt en förste och en andre vice talman.

Riksdagen utser inom sig vid varje riksmöte konstitutionsutskott, utrikesutskott, finansutskott, lagutskott och försvarsutskott samt de övriga utskott riksdagen finner behöfliga.

- 3 § Regeringen och riksdagsledamot får väcka förslag i frågor, som enligt regeringsformen avgöres av riksdagen.

Riksdagsledamot får framställa interpellation eller fråga till statsråd i angelägenhet, som hör till dennes ansvarsområde.

- 4 § Innan riksdagen avgör ärende, skall detta ha beretts av utskott.

Om en tredjedel av utskottets ledamöter finner ett ärende otillräckligt berett, får utskottet ej avsluta ärendets behandling förrän ytterligare beredning skett. Arten och omfattningen av denna beredning bestäms av utskottets ordförande och vice ordförande eller, om dessa ej enas, av talmännen.

- 5 § Utskottets möten skall vara offentliga, när en tredjedel av utskottets ledamöter begär det, utrikesutskottets och försvarsutskottets dock endast när samtliga ledamöter är ense därom.

- 6 § Vid omröstning i riksdagen gäller som beslut den mening, som samlar mer än hälften av de röstande, om ej annat följer av regeringsformen.

- 7 § Riksdagens beslut expedieras av talmannen.

- 8 § Fullgörandet av uppdrag som riksdagsledamot har företräde framför annan tjänsteuppgift eller likartad förpliktelse.

- 9 § Misstänks riksdagsledamot för brott, får han gripas, anhöllas eller häktas endast om misstanken avser brott för vilket gäller straff som ej är lindrigare än fängelse två år.

Talan får ej väckas mot riksdagsledamot i anledning av yttrande eller handling under utövande av uppdraget med mindre riksdagen så medger i beslut, om vilket minst fem sjättedelar av de röstande förenar sig.

10 § Ytterligare bestämmelser om riksdagsarbetet lämnas i riksdagsordningen.

## 6 kap Statsministern och regeringen

1 § Statsministern och statsråden utgör regeringen. Statsministern leder regeringens arbete.

2 § Statsministern utses genom val som hålls de jämna år, då riksdagsval ej sker, på dag som bestäms i lag. Valet avser en period av fyra år.

I valet får envar vid riksdagsval röstberättigad avge en röst. För valet gäller den för riksdagsval upprättade röstlängden.

3 § Röstberättigad medborgare, som fyllt 25 år, får kandidera i val av statsminister.

Som kandidat i statsministerval godkänns valbar medborgare, som visar att minst fem tusen andra väljare i riket stöder hans kandidatur.

Varje riksdagsledamot har rätt att kandidera i val av statsminister.

Godkännande av kandidater sker före valdagen av den centrala valmyndigheten.

4 § Till statsminister utses den kandidat, som erhåller mer än hälften av rösterna i statsministervalet.

Uppnår ej någon kandidat sådant röstetal, anordnas en ny valomgång senast tre veckor efter den första mellan de två kandidater, som i denna samlat flest röster. Till statsminister utses den, som erhåller flest röster i den andra valomgången.

5 § Statsministern utser och entledigar statsråden i regeringen.

Statsministern och statsråd skall vara svenska medborgare sedan minst tio år och får ej inneha allmän tjänst eller utöva verksamhet, som kan rubba allmänhetens förtroende.

Statsministern utser bland statsråden en vice statsminister som sin ersättare.

- 6 § Statsministern insätts i sitt ämbete av konungen dagen efter det att sammanräkningen avslutats i det val då han utsetts.  
Därmed avgår den tidigare regeringen.
- 7 § Avgår statsministern eller får han varaktigt förfall övertar vice statsministern ledningen av regeringsarbetet. Återstår mindre än sex månader till nästa statsministerval, inträder vice statsministern som statsminister. I annat fall ordnas urtima val av statsminister för återstoden av regeringsperioden. Sådant val tillgår på samma sätt som ordinarie val.
- 8 § Besvär över val av statsminister prövas och avgörs av författningsdomstolen.
- 9 § Ytterligare bestämmelser om val av statsminister meddelas i lag.
- 10 § Statsministern åtnjuter samma skydd som riksdagsledamot i fråga om ingripanden i anledning av brott.

## **7 kap Regeringsarbetet**

- 1 § Regeringen styr riket, framlägger för riksdagen förslag till lag och årligen förslag till riksstat samt verkställer riksdagens beslut.
- 2 § För beredning av regeringsärenden skall finnas ett regeringskansli med departement för skilda verksamhetsgrenar.  
För skötseln av utrikesärendena skall finnas ett utrikesdepartement.  
Statsministern utser bland statsråden chefer för departementen. Två av statsråden skall vara lagfarna.  
Regeringen fördelar regeringsärendena mellan departementen.
- 3 § För beredning av regeringsärendena skall regeringen inhämta upplysningar och yttranden från berörda myndigheter

och lämna tillfälle för sammanslutningar och enskilda med särskild sakkunskap att yttra sig i ärendet.

- 4 § Statsministern kallar statsråden till regeringssammanträde och för ordet vid sammanträdet. För att regeringen skall vara beslutför fordras att minst fem statsråd deltar i regeringssammanträdet.
- 5 § Regeringen kan genom förordning överlämna till statsråd, som är chef för departement, att på regeringens vägnar avgöra mindre viktigt regeringsärende, som tillhör departementets verksamhetsområde.
- 6 § Vid regeringssammanträde är departementschefen föredragande i ärende som hör till hans departement. Berör en fråga flera departement, förordnar statsministern om ansvarsfördelningen mellan olika föredragande.
- 7 § Vid regeringssammanträde skall protokoll föras. Skiljaktig mening skall antecknas i protokollet.
- 8 § Författningar, förslag till riksdagen och andra expeditioner av regeringens beslut skall skrivas under av statsministern eller hans ersättare och föredragande statsråd på regeringens vägnar för att bli gällande. Regeringen kan dock förordna, att tjänsteman vid regeringskansliet får expediera regeringsärende av mindre vikt.

## 8 kap Folkomröstning

- 1 § Folkomröstning skall anordnas i de fall som anges i denna regeringsform under de villkor som där upptages.
- 2 § Begär en tredjedel av riksdagens ledamöter, att lagförslag som antagits av riksdagen skall underställas medborgarna i folkomröstning, skall sådan omröstning hållas.  
Vidare skall folkomröstning anordnas om lagförslag, som

antagits av riksdagen, därest 100 000 röstberättigade medborgare det begär.

Begäran om folkomröstning skall inges till talmannen senast dagen efter det lagen antagits av riksdagen och fullföljas genom anmälan hos författningsdomstolen inom tre veckor räknat från samma tidpunkt.

- 3 § Om minst 100 000 röstberättigade medborgare begär folkomröstning om viss fråga, skall sådan omröstning anordnas. Begäran skall inges till författningsdomstolen. Den fråga för vilken folkomröstning begäres skall vara så formulerad att den kan besvaras med ja eller nej.
- 4 § Författningsdomstolen prövar om lagliga förutsättningar för omröstning är för handen och bestämmer tidpunkt för omröstningen.
- 5 § Röstberättigade vid folkomröstning är de som finns upptagna i den för året gällande röstlängden.
- 6 § Lagförslag om vilket omröstning hålls är förkastat, om flertalet av dem som deltar i folkomröstningen röstar mot förslaget och tillika utgör tre tiondedelar av de röstberättigade. Folkomröstning enligt 3 § är rådgivande.
- 7 § Ytterligare bestämmelser om folkomröstning anges i lag.

## **9 kap Lagar och andra föreskrifter**

- 1 § Föreskrifter som berör i regeringsformen skyddade medborgerliga fri- och rättigheter skall meddelas genom lag.
- 2 § Föreskrifter om medborgarnas personliga förhållanden och inbördes angelägenheter anges i lag.
- 3 § Föreskrifter om brott och påföljd av brott anges i lag.

- 4 § Skatter, avgifter och andra ekonomiska pålagor som uttas till det allmänna skall bestämmas i lag.  
Föreskrifter om värnplikt, civilförsvarsplikt och dylika personliga skyldigheter att tjäna det allmänna anges i lag.
- 5 § Ingrepp från det allmänna i enskildas personliga och ekonomiska förhållanden och annan myndighetsutövning, som gäller enskildas åligganden mot det allmänna, skall även i andra fall än som anges i 1–4 §§ bestämmas i lag.
- 6 § Lag som bestämmer enskildas skyldigheter och förpliktelser mot det allmänna i annat än ordningsfrågor skall vara så tydlig och klar att myndigheter och domstolar kan tillämpa den utan ytterligare föreskrifter.
- 7 § Rättegångsordningen vid allmänna domstolar och förfarandet hos förvaltningsdomstolar och hos åklagarmyndigheter skall bestämmas i lag.
- 8 § Grunderna för förvaltningsmyndigheternas behandling av ärenden och förfarandet hos kronofogdemyndigheter skall bestämmas i lag.
- 9 § Landets indelning i kommuner och föreskrifter om kommunernas organisation och verksamhet skall bestämmas i lag.
- 10 § Föreskrifter i annat ämne än som anges i 1, 3 och 4 §§ får riksdagen genom lag uppdraga åt regeringen att meddela.  
Regeringen, eller förvaltningsmyndighet som regeringen bestämmer, får meddela verkställighetsföreskrifter om fullgörelse av lag genom förordning.  
Regeringen får meddela föreskrifter genom förordning i ämne som ej enligt grundlag förbehållits riksdagens lagstiftningsmakt.
- 11 § Är fara i dröjsmål, får regeringen meddela föreskrifter för att skydda landets säkerhet vid krig, krigsfara eller nationellt nödläge även i ämnen som tillhör riksdagens lagstiftningsområde. Sådana föreskrifter gäller tills riksdagen hunnit besluta härom.

I brådskande fall får regeringen tills frågan avgjorts i riksdagen även besluta om föreskrifter till skydd för liv, hälsa och säkerhet, bestämmelser om ransonering, in- och utförsel av varor och valuta samt om tullar.

Föreskrifter som regeringen meddelar enligt denna paragraf skall omgående underställas riksdagen för godkännande. Vägrar riksdagen att godkänna föreskrift, upphör denna därmed att gälla.

12 § Grundlag stiftas genom två likalydande beslut i riksdagen, där det andra skall träffas av en riksdag som nyvalts efter det första beslutet. För att lagen skall antas fordras att mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för förslaget vid det andra beslutet.

Folkomröstning skall anordnas om vilande grundlagsförslag, om det begärs av en tiondedel av kammarens ledamöter. Yrkande om folkomröstning skall framställas senast femtonde dagen från den dag då grundlagsförslaget första gången antogs.

Folkomröstning skall hållas samtidigt med det val, som föregår riksdagens andra beslut i grundlagsfrågan.

Vid folkomröstningen skall de röstberättigade förklara, om de godtar grundlagsförslaget eller ej. Förslaget är förkastat, om flertalet som deltar i omröstningen röstar mot förslaget.

13 § Riksdagsordning stiftas genom lag som skall antas med bifall av tre fjärdedelar av riksdagens ledamöter.

14 § Lag skall utfärdas av regeringen.

Lagar och förordningar skall omgående kungöras för allmänheten.

15 § Finner regeringen, att lag som riksdagen antagit strider mot denna regeringsform, får regeringen hänskjuta frågan om lagens utfärdande till författningsdomstolen.

16 § Upphävande av lag sker på samma sätt som lag stiftas. Motsvarande gäller beträffande grundlag.



17 § Innan lag antas skall yttrande inhämtas från ett lagråd, som består av domare från högsta domstolen och regeringsrätten. Närmare bestämmelser om lagrådet meddelas av författningsdomstolen.

Regeringen och det utskott i riksdagen, som behandlar ett förslag till lag, får besluta att inhämta yttrande av lagrådet.

Lagrådets granskning skall avse

- 1 hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt,
- 2 hur förslagets föreskrifter förhåller sig till varandra,
- 3 hur förslaget förhåller sig till rättssäkerhetens krav,
- 4 om förslaget är så utformat att lagen kan antas tillgodose angivna syften,
- 5 vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen.

## 10 kap Finansmakten

1 § Regeringens förslag till riksstat skall utvisa inkomster och utgifter för statens verksamhet under nästkommande budgetår.

Regeringen skall årligen upprätta även långtidsbudget med bedömning av den ekonomiska utvecklingen under de tre till fem år, som följer på budgetåret.

2 § För att utjämna statens inkomster och utgifter mellan budgetår får regeringen uppta lån.

Underskott som uppkommer i statens budget under ett år skall regleras inom två år räknat från utgången av det budgetår, då underskottet uppkom, såvida inte krig, krigsfara eller annat nationellt nödläge gör det omöjligt att reglera underskottet inom angiven tid.

3 § Det sammanlagda uttaget av skatt till stat och kommuner inbegripet avgifter till det allmänna beräknade på inkomst får ej överstiga hälften av värdet under föregående budgetår av den sammanlagda produktionen av varor och tjänster i riket (BNP), såvida ej två tredjedelar av riksdagens ledamö-

### 34. Förslag till regeringsform

ter medger detta eller i krig, vid krigsfara eller annat nationellt nödläge rikets säkerhet kräver det. Beslut att utta skatt till högre belopp än hälften av fjolårsvärdet av BNP gäller för ett budgetår i sänder.

- 4 § Riksdagen fattar beslut om statens inkomster och utgifter och fastställer riksstat för nästkommande budgetår. Riksdagens budgetreglering bestämmer hur statsmedel skall användas för skilda behov.

Statens medel får inte användas på annat sätt än riksdagen bestämt. Budgetreglering får dock frångås under löpande budgetår, om händelse av synnerlig vikt gör detta nödvändigt och riksdagen i anledning härav antar tilläggsbudget.

- 5 § Regeringen förfogar vid sidan av riksstaten över statens övriga tillgångar i enlighet med vad riksdagen bestämt.

I krig, vid krigsfara eller i annat nationellt nödläge får regeringen i brådskande fall frångå riksdagens föreskrifter i avvaktan på att riksdagen fattar nytt beslut i saken.

- 6 § Kommunerna erhåller medel för sin verksamhet genom att utta skatt i enlighet med föreskrifterna i kommunal skattelag och uppbära avgifter för tillhandahållna tjänster samt motta statliga medel som riksdagen anvisar för bestämda ändamål.

- 7 § Regeringens upplåning står under tillsyn av riksgäldsfullmäktige, som förvaltar rikets gäld. Fråga om upplåning skett i strid med regeringsformens föreskrifter prövas på talan av fullmäktige av författningsdomstolen.

Riksgäldsfullmäktige utses av riksdagen, utom ordföranden, som regeringen förordnar.

Närmare bestämmelser om riksgäldsfullmäktige och om förvaltningen av rikets gäld lämnas i riksdagsordningen och annan lag.

- 8 § Riksbanken är myndighet under riksdagen.

Riksbanken förvaltas av riksbanksfullmäktige. Regeringen förordnar ordförande i riksbanksfullmäktige. Övriga ledamöter utses av riksdagen.

Riksbanken har ensam rätt att i riket utge sedlar.

Närmare bestämmelser om riksbanksfullmäktige och om penning- och betalningsväsendet lämnas i riksdagsordningen och annan lag.

## 11 kap Rättsskipningen

- 1 § Domstolar och åklagarmyndigheter skall inrättas med stöd av lag, som anger deras rättsskipningsuppgifter och huvudsakliga organisation.
- 2 § Högsta domstolen är högsta allmänna domstol och regeringsrätten högsta förvaltningsdomstol.
- 3 § Domartjänst med rättsskipningsuppgifter skall fullgöras av ordinarie domare vid domstolen. Vid sjukdomsfall och tillfällig arbetsbelastning får dock även annan domare fullgöra domartjänst i enlighet med av författningsdomstolen meddelade föreskrifter.
- 4 § Till ordinarie domartjänst får endast utses svensk medborgare som avlagt föreskriven examen för domarämbete och fullgjort väl meriterad verksamhet som jurist i minst fem år.
- 5 § Ordinarie domartjänst tillsätts i turordning så, att regeringen tillsätter tjänsten första gången den blir ledig, andra gången tillsätts tjänsten av riksdagens lagutskott och tredje gången tillsätts den av Sveriges Advokatsamfund, osv i samma följd.  
Tillsättning skall ske på saklig grund som förtjänst och skicklighet. Har annan grund tillämpats får författningsdomstolen undanröja tillsättningsbeslutet.  
Närmare föreskrifter om tillsättningsförfarandet meddelas av författningsdomstolen.
- 6 § Den som utnämnts till ordinarie domare får utom vid i lag fastställd pensionsålder endast skiljas från tjänsten för det fall han genom brott, grovt åsidosättande av tjänsteåliggande eller psykisk sjukdom visat sig uppenbart olämplig.  
Fråga om avstängning eller skiljande av domare från ordi-

narie tjänst skall prövas av domstol enligt föreskrifter meddelade av författningsdomstolen.

- 7 § Rättstvist mellan enskilda och lagföring för brott prövas av allmän domstol.
- 8 § Tvist mellan det allmänna och enskild avgörs av förvaltningsdomstol i ärenden som gäller åligganden och skyldigheter mot det allmänna enligt vad som anges i lag.
- 9 § Riksdagen får ej bestämma hur domstol skall tolka gällande lag eller döma eller besluta i det enskilda fallet.
- 10 § Resning i avgjort ärende samt återställande av försutten tid beviljas av regeringsrätten när det är fråga om avgöranden, där regeringen, förvaltningsdomstol eller förvaltningsmyndighet är högsta instans, samt i annat fall av högsta domstolen.

## **12 kap Förvaltningen**

- 1 § Under regeringen lyder de centrala ämbetsverken, länsstyrelserna och andra statliga förvaltningsorgan utom sådana som tillhör riksdagen.  
Justitiekanslern är regeringens rådgivare.
- 2 § Kommunerna äger själva vårda sina angelägenheter enligt vad som stadgas i lag.
- 3 § Förvaltningsmyndigheter samt kommuner och andra organ som utövar offentlig makt skall i sina beslut följa rättsordningen och stödja sig på lag och förordning eller annan författning.
- 4 § Riksdagen eller kommuns beslutande organ får ej föreskriva förvaltningsmyndighet hur den skall besluta i det enskilda fallet eller hur rättsregel skall tolkas och tillämpas i rättstvis-

ter eller i frågor som gäller myndighetsutövning mot enskild eller kommun.

- 5 § Tjänst hos förvaltningsmyndighet skall tillsättas på sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet.

Statssekreterare och rådgivare till regeringen i regeringskansliet samt generaldirektörer och verkschefer innehar förtroendetjänst.

Grundläggande bestämmelser om statstjänstemännens rättsliga ställning anges i lag.

- 6 § Endast svenska medborgare är behöriga att inneha ämbete som lyder omedelbart under regeringen eller tjänster närmast under statsråd i regeringskansliet. Detsamma gäller om ledande tjänster hos riksdagen och dess verk.

- 7 § Regeringen får genom nåd efterge eller mildra straff eller andra påföljder av brott och eftersänka krav eller anspråk från staten som myndighet bestämt i fråga om enskild person eller egendom.

För beviljande av nåd eller annan eftergift fordras, att det föreligger synnerliga skäl, som är godtagbara i princip enligt rättsordningen i ett demokratiskt samhälle.

## 13 kap Kontrollmakten

- 1 § Uppkommer hos regeringen, domstol eller förvaltningsmyndighet fråga om föreskrift står i strid med regeringsformen eller annan grundlag eller om i regeringsformen stadgad ordning i väsentligt hänseende åsidosatts vid författningens tillkomst, får frågan om föreskriftens giltighet hänskjutas till författningsdomstolen för avgörande.

- 2 § Konstitutionsutskottet granskar regeringens handläggning av regeringsärendena. För sin granskning har utskottet tillgång till alla protokoll och handlingar rörande regeringsärendena.

Annat riksdagsutskott och varje riksdagsledamot får hos konstitutionsutskottet väcka fråga rörande handläggningen av regeringsärende.

- 3 § Konstitutionsutskottet skall meddela riksdagen vad utskottet funnit förtjäna uppmärksamhet vid granskning, så snart skäl föreligger. Granskningsutlåtande skall avges minst en gång om året.
- 4 § Finner riksdagen utskottets granskning av regeringen ge anledning till anmärkning, skall påpekande härom framföras till statsministern.
- 5 § Uppkommer fråga huruvida statsministern eller statsråd begått brottslig handling i tjänsten, skall konstitutionsutskottet, såvida tillräckliga skäl föreligger därför, hänskjuta frågan om ansvar och påföljder till författningsdomstolen. Talan utföres av justitieombudsmannen.
- 6 § Domare eller annan tjänsteman, som i sin befattning uppenbart åsidosätter regeringsformens bestämmelser om medborgerliga fri- och rättigheter, skall ådömas straff för tjänstefel. Försummar han eljest sina plikter i offentlig verksamhet, skall han i överensstämmelse med i lag meddelade bestämmelser om ansvar för tjänstefel straffas härför.
- 7 § Åtal för tjänstefel väckes av riksdagens justitieombudsman, av justitiekanslern eller av någon av endera av dem förordnad åklagare.
- 8 § Riksdagen väljer en eller flera personer att vara riksdagens justitieombudsman. Denne har att granska tillämpningen av lagar och författningar i den offentliga verksamheten och skall därvid framföra förslag om rättelse av påpekade brister till riksdagen. Han skall även tillgodose enskildas rättskyddsbehov. Över sin verksamhet avger riksdagens ombudsman en årlig berättelse till riksdagen.

Ombudsmannen har rätt att närvara vid domstolars och förvaltningsmyndigheters överläggningar och skall äga tillgång till myndigheters handlingar och protokoll. Domstolar

och förvaltningsmyndigheter samt tjänsteman i stat eller kommun skall lämna justitieombudsmannen upplysningar och yttranden, han begär. Sådan skyldighet gäller också andra, som står under ombudsmannens tillsyn.

Allmän åklagare skall biträda riksdagens ombudsman, då denne så begär.

Närmare bestämmelser om riksdagens justitieombudsman lämnas i riksdagsordningen och i särskild instruktion, som beslutas av riksdagen.

9 § Riksdagen utser bland sina ledamöter revisorer att granska den statliga verksamheten. Granskningen omfattar också annan offentlig verksamhet efter riksdagens bestämmande.

Riksdagsrevisorerna beslutar om biträde av sakkunniga, som fordras för att fullgöra deras uppdrag. Revisorerna skall årligen avge berättelse med de iakttagelser och påpekanden, som granskningen ger anledning till.

Revisorerna får infordra handlingar, uppgifter och yttranden, som behövs för granskningen.

Närmare bestämmelser om riksdagsrevisorerna lämnas i riksdagsordningen och i särskild instruktion, som beslutas av riksdagen.

## 14 kap Författningsdomstolen

1 § Tvister om tolkning och tillämpning av grundlagarna avgörs av författningsdomstolen.

2 § Författningsdomstolen består av nio ledamöter. De utses bland till domartjänst behöriga medborgare, envar för en period av tolv år. Författningsdomstolen utser inom sig ordförande och vice ordförande.

De vid val till statsminister röstberättigade utser i samband med lagtima statsministerval tre domare i författningsdomstolen vilka ersätter de tre domare, som står i tur att avgå. Vid varje tillfälle föreslår konstitutionsutskottet sex till tio kandidater, vilkas namn uppförs på valsedel i bokstavsordning.

Envar röstberättigad som deltar i valet anger på valsedeln vilka av kandidaterna till författningsdomstolen, han vill utse som domare. Till domare är valda de kandidater, som erhållit de högsta röstetalen.

Uppkommer vakans i domstolen, anordnas ny sammanräkning bland kandidaterna vid det senaste valtillfället. Till domare utses då den kandidat, som har det högsta röstetalet bland återstående kandidater från detta val.

Besvär över val till författningsdomstolen prövas och avgöres av författningsdomstolen.

3 § Uppkommer fråga om viss föreskrift står i överensstämmelse med grundlagarna eller om den tillkommit i föreskriven ordning har part, som kan beröras av tillämpningen, rätt att begära prövning av dess grundlagsenlighet hos författningsdomstolen. Även förening eller sammanslutning av medborgare får väcka sådan talan, om de företräder berörda medborgare.

4 § Yrkar part i rättegång hos domstol eller i ärende hos förvaltningsmyndighet att prövning skall ske, om någon hans grundläggande medborgerliga fri- och rättigheter blivit kränkt, skall frågan hänskjutas till författningsdomstolen, om påståendet icke är uppenbart ogrundat.

Uppkommer hos regeringen, domstol eller förvaltningsmyndighet i mål eller ärende fråga om föreskrift i grundlag blivit åsidosatt och har frågan betydelse för utgången, skall den hänskjutas till författningsdomstolen för avgörande.

5 § Frågor om kränkning skett av medborgerliga fri- och rättigheter eller om föreskrift åsidosatts i grundlag får handläggas av prövningsavdelning inom författningsdomstolen.

Prövningsavdelning består av ordförande eller vice ordförande jämte två ytterligare ledamöter, som utses genom lottning.

6 § Finner prövningsavdelning att framställning till författningsdomstolen är uppenbart ogrundad, får ärendet omedelbart avföras från fortsatt handläggning. Har i sådant fall frågan hänskjutits av domstol eller förvaltningsmyndighet,



skall ärendet återförvisas dit för fortsatt handläggning.

Finner prövningsavdelning att skäl finns för att medborgerlig rättighet kränkts eller föreskrift i grundlag åsidosatts, skall målet upptagas av författningsdomstolen i plenum.

- 7 § Författningsdomstolen beslutar själv om den utredning, som den anser erforderlig för en allsidig belysning av saken. Parter har rätt att framlägga sin talan vid offentlig huvudförhandling inför domstolen.
- 8 § Författningsdomstolen prövar om grundlag åsidosatts och meddelar sitt avgörande i dom. Domskäl skall anföras i den omfattning som fordras för att vägleda framtida tillämpning av regeringsformen eller annan grundlag.
- 9 § Föres ansvarstalan inför författningsdomstolen tillämpas gällande regler om rättegången i brottmål.
- 10 § Finner författningsdomstolen att föreskrift i en av riksdagen beslutad lag strider mot regeringsformen eller annan grundlag, skall domen överlämnas till talmannen med angivande av vari bristen består. Talmannen tillser att, där så behövs, riksdagen rättar bristen.
- 11 § Författningsdomstolens dom skall lända till efterrättelse hos annan domstol och hos förvaltningsmyndighet, där saken är anhängig.
- 12 § Har författningsdomstolen funnit grundlag åsidosatt, är den som drabbats av skada eller förlust till följd av felet berättigad till gottgörelse, som motsvarar förlusten. Talan här om prövas av allmän domstol på den ort, där händelsen inträffat.
- 13 § Ytterligare bestämmelser om val av författningsdomstolens ledamöter meddelas i lag.  
För sin övriga verksamhet antar författningsdomstolen själv behövliga föreskrifter.

## 15 kap Förhållandet till andra stater

- 1 § Överenskommelse med annan stat eller mellanfolklig organisation ingås av regeringen och undertecknas på regeringens vägnar av utrikesministern. Statschefen kan underteckna viktigare överenskommelse.
- 2 § Regeringen får inte ingå för riket bindande internationell överenskommelse utan riksdagens godkännande, om överenskommelsen angår ämne, varom riksdagen har att besluta. Föreskriver regeringsformen särskild ordning för de riksdagsbeslut som förutsättes, skall samma ordning iakttas då överenskommelse med främmande makt godkänns av riksdagen.
- 3 § Om fara är i dröjsmål, får regeringen ingå överenskommelse som fordrar riksdagens godkännande utan sådant godkännande, om rikets säkerhet kräver det. I sådant fall skall regeringen i stället överlägga med utrikesnämnden innan överenskommelsen ingås.
- 4 § Regeringen skall fortlöpande hålla utrikesnämnden underriktad om de utrikespolitiska förhållanden, som kan få betydelse för riket, och överlägga med nämnden så ofta det erfordras. I alla utrikesärenden av större vikt skall regeringen före avgörandet överlägga med nämnden.
- 5 § Utrikesnämnden består av talmannen samt nio ledamöter, som riksdagen väljer inom sig. Närmare bestämmelser om utrikesnämndens sammansättning meddelas i riksdagsordningen.
- Utrikesnämnden sammanträder på kallelse av regeringen. Regeringen är skyldig att sammankalla nämnden om minst fyra av nämndens ledamöter begär överläggning i viss fråga. Ordförande vid sammanträde med nämnden är statschefen eller riksförståndaren, eller vid förfall för dessa, statsministern.
- Ledamot av utrikesnämnden eller den som har uppdrag hos nämnden skall visa varsamhet i fråga om meddelande till

andra om vad han har erfarit i denna egenskap. Ordföranden kan besluta om o villkorlig tystnadsplikt.

- 6 § Chefen för utrikesdepartementet skall hållas underrättad, när fråga som har betydelse för förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation uppkommer hos annan statlig myndighet.

## 16 kap Krig och krigsfara

- 1 § Riket får ej inleda eller delta i anfallskrig.

- 2 § Kommer riket i krig eller krigsfara skall regeringen besluta om användning av försvarsmakt som fordras för att möta väpnat angrepp.

Medför dröjsmål att möta väpnat angrepp vid krig eller omedelbar krigsfara fara för rikets säkerhet, får beslut om att insätta försvarsmakt fattas av statsministern eller statschefen, därest regeringens beslut ej kan avvaktas.

- 3 § Förklaring att krigstillstånd råder utfärdas av regeringen efter beslut av riksdagen.

Kommer riket i krig eller krigsfara och är riksdagen ej samlad, skall regeringen eller talmannen sammankalla riksdagen. Den som utfärdar kallelsen kan besluta att riksmötet skall hållas på annan ort än Stockholm.

- 4 § Svensk väpnad styrka får endast brukas utomlands efter beslut av riksdagen, om det fordras för att slutföra krig, som uppkommit genom väpnat angrepp mot landet eller om skyldigheten följer av internationell överenskommelse eller förpliktelse, som godkänts av riksdagen.

- 5 § Regeringen får bemyndiga försvarsmakten att använda våld i enlighet med internationell rätt och sedvänja för att hindra kränkning av rikets territorium i fred eller under krig mellan främmande stater.

6 § Är riket i krig eller omedelbar krigsfara, skall en inom riksdagen utsedd krigsdelegation träda i riksdagens ställe, om förhållandena kräver det.

Om riket är i krig, meddelas förordnande att krigsdelegationen skall träda i riksdagens ställe av utrikesnämndens ledamöter enligt bestämmelser i riksdagsordningen. Innan sådant förordnande meddelas, skall samråd ske med statschefen och statsministern, om det är möjligt. Hindras nämndens ledamöter av krigsförhållandena att sammanträda, får regeringen meddela förordnandet.

Om riket är i omedelbar krigsfara, meddelas förordnande som nu sagts av utrikesnämndens ledamöter i förening med statschefen eller statsministern. För förordnande fordras därvid att statschefen eller statsministern och sex av nämndens ledamöter är ense om beslutet.

Krigsdelegationen och regeringen kan i samråd eller var för sig besluta att riksdagen skall återta sina befogenheter.

Krigsdelegationens sammansättning bestäms i riksdagsordningen.

7 § Medan krigsdelegationen är i riksdagens ställe utövar den de befogenheter som annars tillkommer riksdagen. Krigsdelegationen får dock ej fatta beslut, om den befinner sig på område, som fallit i fiendes hand. Den får ej heller fatta beslut om nyval av riksdagen eller om nyval av statsminister.

8 § Är riket i krig eller krigsfara, när ordinarie val skall hållas, kan riksdagen besluta att uppskjuta valet. Sådant beslut skall omprövas inom ett år och därefter med högst ett års mellanrum. Beslut att uppskjuta val blir gällande, endast om minst tre fjärdedelar av riksdagens ledamöter förenar sig om det.

Ordinarie val som till följd av uppskovsbeslut ej hålles på föreskriven tid, skall hållas så snart det ske kan sedan kriget eller krigsfaran upphört, såvida ej ordinarie val ändå skall hållas inom sex månader. Det åligger regeringen att besluta härom. Har val till följd av krigsförhållanden hållits på annan tid än när det annars skulle ha ägt rum, skall ordinarie val hållas enligt föreskrifterna i regeringsformen, när krigsförhållandena upphört.

9 § Är riket i krig och kan till följd därav regeringen ej fullgöra sina uppgifter, kan riksdagen utse ny statsminister.

10 § Befinner sig svenskt område i fiendes hand, skall svenska myndigheter så långt ske kan upprätthålla svensk lag.

Grundläggande fri- och rättigheter, som tillförsäkrats medborgarna, skall därvid iakttagas.

På område som är i fiendes hand, får icke något offentligt organ meddela beslut eller vidta åtgärd som ålägger medborgare att lämna fiendemakt sådant bistånd som denna icke får kräva enligt folkrättens regler.

Riksdagen får ej besluta på område i fiendes hand.

11 § Är riket i krig och kan till följd därav varken riksdagen eller krigsdelegationen fullgöra sina uppgifter, skall regeringen handha dessa, om så fordras för att skydda riket och slutföra kriget.

12 § Regeringen får ingå överenskommelse om vapenstillestånd utan att inhämta riksdagens godkännande och utan att rådgöra med utrikesnämnden, om uppskov med överenskommelsen skulle innebära fara för riket.

13 § Är riket i krig, skall statschefen följa regeringen. Befinner han sig på område, som fallit i fiendes hand, skall han anses hindrad att fullgöra sina uppgifter som statschef, om regeringen är på annan ort.

14 § Riksdagen beslutar om fredsavtal med främmande makt i den ordning som sägs i 15 kap.

## Övergångsbestämmelser

Denna regeringsform träder i kraft den 1 januari 19--, då 1974 års regeringsform upphör att gälla. Val av riksdag och statsminister samt författningsdomstol skall anordnas enligt den nya regeringsformen före dess ikraftträdande.

Finns äldre författning eller föreskrift strida mot den nya rege-

ringsformen eller ej ha tillkommit i den ordning, som den föreskriver, skall fråga om dess fortbestånd underställas författningsdomstolen för avgörande i den ordning denna regeringsform föreskriver.

Då författningsdomstolen första gången tillsätts, utses nio ledamöter, varav tre för en tid av fyra år, tre för en tid av åtta år och ytterligare tre för en tid av tolv år. Minst 18 och högst 30 kandidater får föreslås.

Bestämmelsen i 2 kap 18 § st 4 att fördel ej får lämnas genom skattelättnad eller stöd av allmänna medel till näringsutövning på sådant sätt att någon enskild näringsutövning blir påtagligt missgynnad skall ej tillämpas på verksamhet, som det allmänna redan bedriver, förrän riksdagen i varje särskilt fall beslutar därom.

Bestämmelsen i 10 kap 3 § om tillåtet sammantaget uttag i förhållande till BNP av skatt till det allmänna i riket fordrar ej medgivande av riksdagen i där föreskriven ordning under de första fem kalenderåren räknat från året för denna regeringsforms ikraftträdande.

# KOMMENTARER

## 1 kap Statsskicketts grunder

I första kapitlet behandlas traditionellt statsskicketts grunder. Medborgarnas frihet och grundläggande rättigheter nämns inledningsvis som ett manifest för det fria statsskick, som grundlagarna skall värna. Staten skall skydda riket mot yttre och inre fiender, upprätthålla lag och ordning och vårda samhällets välfärd, natur och kultur. Stadgandet anger de viktigaste statliga uppgifterna men lämnar öppet hur den statliga verksamhetens omfattning och innehåll gestaltas. (§ 1).

Hur de statliga uppgifterna formas, bestäms på folkstyrelsens grund. Folkstyrelsen utövas liksom all offentlig makt under lagarna och omgärdas bl a av de krav som ställs i rättighetskapitlet, skydd för liv och egendom, bestämmelser om beskattningens användning osv. Den offentliga maktens ursprung i folkstyre grundat på allmänna fria val, dvs det demokratiska statsskicket, slås särskilt fast. Folkomröstningsinstitutet får samtidigt en ökad användning i beslutsproceduren (§ 2). Förutom regeringsformen får tryckfrihetsförordningen och successionsordningen ställning som grundlag (§ 3).

De högsta statsorganens ställning och uppgifter utvecklas vidare i 1 kap. Statschefens opolitiska ställning i den konstitutionella monarkins form består med utgångspunkt i successionsordningen (§ 4). Vidare anges folkets allmänna företrädare, som ger de offentliga organen deras mandat att verka (§ 5). Den nya ordningen med allmänt val för att utse statsminister och regeringschef presenteras, likaså principen att vissa domare får sitt mandat direkt i folkliga val, nämligen ledamöterna i författningsdomstolen. Även kommunernas folkliga förankring i val markeras.

Riksdagens folkligt givna mandat att stifta lagar och bestämma om offentliga utgifter och inkomster utvecklas, liksom dess roll som folkets högsta kontrollorgan över offentlig maktutövning i landet (§ 6).

Statsministern är regeringschef och utser medlemmar i regeringen, som styr riket. Han har ett mandat av folket i val (§ 7).

Riktlinjerna för de skilda offentliga organens uppgifter och ställning anges även i inledningskapitlet. Statliga och kommunala myndigheter fullgör den offentliga administrationen (§ 8).

Domstolarnas självständighet i sin dömande verksamhet framhävs vidare särskilt. Här möter också nyheten att en författningsdomstol inrättas med uppgift framför allt att pröva frågor om grundlagarnas efterlevnad (§ 9).

I inledningskapitlet återfinns vidare vissa grundläggande principer för lagstiftning och offentlig maktutövning. Likabehandlingsprincipen anges som rättesnöre för all lagstiftning (§ 10). Likheten inför lagen och sakliga och opartiska skäl skall vägleda allt offentligt beslutsfattande (§ 11).

## **2 kap Medborgerliga fri- och rättigheter**

### **Inledning**

En konstitutions verkningsförmåga som instrument i samhällsutvecklingen är beroende av en konsekvent författningsuppbyggnad, där skiftande strömningar i opinion och politik får sitt spelutrymme i lagbundna former, som kan respekteras i folkets led. En konstitution skall gynna öppenhet och förändring, inte låsa samhällsutvecklingen.

Förändringarna i ett fritt samhällsskick domineras inte av offentlig maktutövning och politiska beslut. Samhällsutvecklingen är i grunden ett resultat av medborgarnas egna strävanden och frivillig samverkan mellan individer, företag, institutioner och organisationer i skiftande former. Den offentliga maktens struktur har dock en avgörande betydelse för en sund samhällsutveckling.

Därför har folkets möjlighet att kontrollera sina ombud och låta maktutövare ständigt prövas mot medborgaropinion satts i centrum för den författningsuppbyggnad, som formats i 1 kap.

För den konstitutionella demokratin framstår det som livsviktigt att sätta gränser för makten och medborgarnas integritet i centrum. Makt kan missbrukas och korrumpas. Maktutövningen urartar, om gruppintressen hotar andra grupper och enskilda medborgare med offentlig makt som tillhygge.

Därför är omsorgen om medborgarfriheten ett fundament för det fria konstitutionella statsskicket i en demokrati. Här handlar



det om abstrakta men för friheten avgörande samlevnadsprinciper framvuxna under loppet av många generationer. Principernas överlevnad beror på att de har sina rötter i beprövad historisk erfarenhet. De representerar strävanden för mänsklig samlevnad under rättsordningens beskydd mot godtycke och övervåld. Genom rättsprinciperna upprätthålls kvalitetskrav på lagstiftning och offentlig maktutövning i allas intresse.

Därför är de grundläggande rättsprinciperna också medborgarnas rättigheter. Rättskyddet gäller för alla och skall respekteras av alla. Principerna ger trygghet och stabilitet både för styrande och styrda, ger lagstiftarna deras auktoritet och vinner folkets respekt.

### **Medborgarrättens konstitutionella ställning**

Grundläggande för mänsklig samlevnad är en bestående ordning. Det gagnar inte folket, om t ex egendomsordningen förvandlas i grunden vart tredje eller fjärde år, så att det som var skyddat med ersättning vid förlust det ena året kan övertas av det allmänna utan vederlag ett annat år.

De grundläggande fri- och rättigheterna är abstrakta. Deras funktion är att lämna varaktiga garantier för att viktiga medborgarintressen fortlöpande respekteras. De måste ges en så central ställning i konstitutionen att de kan förbli levande genom generationerna. De får i praktiken inte kunna förkastas som obehövliga av en talför eller hetsig opinion. Också långtgående opinionsströmningar kommer troligen att tveka inför tanken att radera de grundläggande principerna. Principerna blir som historiskt betingade erfarenheter knappast obsoleta.

Därför har kraven på opinionskontroll satts mycket högt för att trygga de grundläggande principernas bestånd. Det krävs en manifest och varaktig folklig opinion, för att man skall få rubba de skyddsprinciper, som gäller i hela folkets intresse.

Abstrakta principer ger allmän räckvidd åt normerna. Deras funktion är att lägga grund för kvalitetskrav på lagstiftning och offentliga beslut. Även från grundläggande principer kan avsteg behöva få göras. Men det är då viktigt, att innebörden och konsekvenserna av avsteget blir allmänt kända och att det prövas av allmänheten genom opinionskontroll i allmänna val. Avsteg får inte successivt radera principerna. Avsteg är alltid vanskliga och känsliga, om tilltron till konstitutionen skall bevaras. Alla praktiska möjligheter måste verkligen vara uttömda att lösa en fråga med

lagar av tillräcklig kvalitet inom konstitutionens ram, innan avsteg får något utrymme.

Därför har varje avsteg från grundprinciperna underkastats opinionskontroll genom krav på grundlagsändring i sedvanlig form. En undantagslag måste då stiftas i grundlagsform.

### **Skyddsreglernas struktur**

Inom ramen för de grundläggande principerna finns utrymme för utveckling som förändringarna i samhället för med sig. Det finns ofta en referensram i det allmänt vedertagna i samhället att lita till. Det som är allmänt vedertaget kan sällan betraktas som godtycke.

En sådan referens till det vedertagna mönstret har därför använts, när det gäller inskränkningar i t ex opinions- och mötesfriheterna och andra sociala rättigheter för den enskilde. Metoden har likhet med Europarådskonventionens uttryckssätt att begränsningar som kan vara motiverade i tillämpningen skall te sig nödvändiga i ett demokratiskt samhälle. I förhållande till konventionen gäller att hos oss en direkt anknytning till det vedertagna föreslagits.

Även om något enstaka land accepterat avvikelser i medborgarskyddet, är det inte tillräckligt för att Sverige skulle följa efter. Sverige skall inte gå i spetsen för uppluckring av medborgarskyddet. För begränsningar eller inskränkningar krävs därför att något motsvarande är ”vedertaget i andra demokratiska samhällen”. Här ligger ett krav på uppföljning av den konstitutionella rättsutvecklingen i jämförbara konstitutionella demokratier, i främsta rummet Västeuropa och USA.

För att vinna ställning som konstitutionell rättsprincip måste medborgarrättsreglerna till sitt innehåll angå verkligt centrala integritetsfrågor för medborgarna, sådana de formats av rättsutveckling och historisk erfarenhet. Förebilder för reglerna finns i Europarådskonventionen och vår nuvarande regeringsform. Hit hör t ex skyddsgarantier för den enskilde vid misstankar om brott, där integriteten värnas i legalitetsprincipen och genom procedurgarantier, som i Sverige delvis är förankrade i vanlig lagstiftning.

Regler om de friheter som utgör bas för statskicket – allmänna, fria och hemliga val etc – återfinns i 1 kap, som gäller det allmännas grundläggande funktioner. De för demokratiskt liv lika viktiga friheterna till opinionsbildning, föreningsliv osv behandlas återigen på traditionellt sätt som personliga medborgerliga rättigheter i 2 kap.

Skyddet för egendomsordningen är som bekant en omstridd fråga i Sverige. I förslaget läggs principen om ett skydd för egendomsordningen fram på samma sätt som skett i Europarådskonventionen. Vidare utvecklas skyddet i olika avseenden. Syftet är att nå fram till en effektiv och konsekvent tillämpning av reglerna under moderna samhällsförhållanden. Reformen skall fylla det tomrum som föranleds av bristen på praxis kring nuvarande Rf 2:18.

I förslaget behandlas de grundläggande medborgerliga rättigheterna i 20 paragrafer (det nuvarande rättighetskapitlet innehåller också 20 paragrafer). Skyddsreglernas konstitutionella ställning och anknytning till Europarådskonventionen behandlas i två paragrafer – §§ 21-22. I den sista bestämmelsen – § 22 – behandlas utlänningars ställning.

Reglerna kan grovt sett delas upp i fyra avdelningar. Den första (§§ 1-10) behandlar rätten till livet samt kroppslig och personlig integritet, den andra innehåller procedurgarantierna (§§ 11-12), den tredje behandlar opinionsfriheten i det civila livet och den sociala gemenskapen, alltså familjeliv, förenings- och mötesfrihet, yttrandefrihet mm (§§ 13-16), och den fjärde slutligen skyddet för egendomsordningen (§§ 17-20).

Flertalet rättighetsbestämmelser riktas mot det allmänna. Men undantag finns, t ex i fråga om egendomsskyddet, som också måste gälla ianspråktagande tvångsvis av egendom enskilda emellan med stöd av lag, t ex övertagande av mark för enskild väg etc. Ett annat exempel är skyddet mot korporativ maktutövning från enskilda sammanslutningar.

### **Rätten till liv och personlig integritet**

Rätten till liv är en allmän deklARATION, som i och för sig täcker också handlingar enskilda emellan. Men det står klart att våldsovergripp mellan enskilda i huvudsak behandlas i allmän lag, t ex i brottsbalkens bestämmelser om straff för dråp och mord mm.

I den allmänna deklARATIONEN om rätt till livet bör emellertid utläsas ett principiellt ansvar för staten att upprätthålla ett effektivt integritetsskydd i lag, särskilt då ett skydd för medborgarnas liv.

De rättssäkerhetsgarantier, som återfinns i denna avdelning av medborgerliga fri- och rättigheter, har i vissa stycken mycket gam-

la anor, särskilt principen att straffansvar inte får utkrävas för handlingar, som ej var straffbelagda då de begicks (§ 7).

Reglerna har i varierande form också motsvarigheter i regeringsformen (Rf) och i Europarådskonventionen (Ek).

Avsnittet inleds med ett förbud för staten att använda dödsstraff. Staten får inte släcka liv i bestraffningssyfte (§ 1 – jfr Rf 2:4, Ek artikel – art 2, tilläggsprotokoll – tprot – 6, art 1).

Närbesläktat härmed är förbudet mot grymma och förnedrande bestraffningsmetoder och förbudet mot tortyr, som också återfinns i Rf och Ek (§ 2 – jfr Rf 2:4 och Ek art 3).

Den personliga rörelsefriheten garanteras härefter (§ 3). Till den personliga rörelsefriheten hör rätten att lämna landet och att återvända. Med tanke på att skatteanspråk och annat kan utformas till praktiska hinder mot rörelsefrihet över gränserna, har i förslaget fastlagts, att krav på ekonomisk uppoffring inte får ställas som villkor för rätten att lämna landet. T ex måste valutareglering formas så, att reglerna respekterar en emigration. Rörelsefriheten får inte inskränkas på indirekta vägar genom att skattelagstiftning eller ekonomisk lagstiftning ges en inriktning, som syftar till att hindra rörligheten över gränserna.

Rätten att vistas fritt i landet får vidkännas lokala begränsningar, i form av t ex skyddsområden kring befästningar av hänsyn till försvaret, säkerhetszoner kring transformatorer, avstängning av arbetsplatser, som innebär fara för allmänheten, fågelskyddsområden av naturskyddsskäl mm.

Frihetsberövande som påföljd för brott och vissa administrativa frihetsberövanden i form av tvångsvård är andra generella avsteg, som erkänns i lagstiftning. De behandlas i § 4. Reseförbud under utredning om brott är vidare en sådan begränsning i rörelsefriheten, som får regleras genom sedvanlig lagstiftning. Beträffande utlänningars rätt att uppehålla sig i landet hänvisas till asylrättens grundsatser och de krav på kvalificerad majoritet mm för frihetsinskränkande lagstiftning, som återfinns i § 21.

I § 4 behandlas legala frihetsberövanden. Frihetsförlust som påföljd för brott ankommer det på den traditionella strafflagstiftningen att reglera. Med frihetsförlust jämställs också andra begränsningar i rörelsefriheten, t ex förbud att lämna viss ort.

Omhändertagande tvångsvis för att t ex hindra smittspridning, förekomma våldshandlingar av sinnessjuka mm, regleras på skilda sätt i olika former av social lagstiftning (jfr Rf 2:8, 2:9, Ek art 5, 4 tprot art 2 – 4).

I § 5 upptas ett förbud mot tvångsarbete och slaveri, som ingår i Europarådskonventionens rättighetskatalog. Tjänsteplikt för försvar och säkerställande av samhällsviktiga funktioner bl a nödsituationer får föreskrivas – t ex värnplikt och civilförsvarsplikt, skyldighet att delta i brandförsvar, förbud mot samhällsfarliga konflikter mm (jfr Ek art 4 och 4 tprot art 1).

Till de traditionella rättssäkerhetsgarantierna hör den rättsliga kontrollen av frihetsberövanden, som behandlas i § 6.

Det svenska förfarandet med långa anhållandetider har kritiserats av Europadomstolen. För att säkert uppfylla konventionens krav föreslås, att anhållande inte får vara längre än 3 dygn. Häktningförhandling måste följa vid domstol inom denna tid.

Också svenska häktningstider har kommit i rampljuset som ovanligt långa vid internationell jämförelse. Även häktningförfarandet föreslås därför begränsat i tiden. Ingen får hållas i häkte längre än 3 månader. Inom denna tid skall prövning av skuldfrågan påbörjas genom rättegång vid domstol (jfr Ek art 5, Rf 2:9).

Till de klassiska principerna hör att straffansvar får utkrävas endast för handlingar som var straffbelagda i lag, då handlingen inträffade. Vidare får enbart sådana straff utdömas, som var föreskrivna i lag, då gärningen ägde rum. Dessa principer återfinns i § 7 (jfr Rf 2:10 och Ek art 7).

Den föreslagna grundlagsregeln avslutas med en bestämmelse, att förverkande av egendom som straffpåföljd eller åläggande av viten för förseelser inte får ske på sätt som avviker från normala mönster i andra demokratiska samhällen. T ex måste förverkande av egendom med större värde stå i rimlig proportion till det begångna brottet och den normala straffpåföljden. Förverkande får med andra ord ej utvecklas till en slumpmässig påföljd, som blir betydligt kännbarare än det normala straff som utmäts.

Också skyddet för hemmet är en viktig integritetsfråga i den enskildes liv. Även detta skydd har gamla traditioner. I § 8 omgärdas husrannsakan med krav på domstolskontroll, som upprätthåller detta skydd. Bevissäkring och andra fiskala tvångsmedel i skattelagstiftningen kan inte accepteras som inskränkande kravet på domstolskontroll av efterforskning i hemmet. För ingrepp i hemmet krävs brott av viss svårighetsgrad.

Ingripanden får dock ske för att förebygga brott, t ex får misshandel i hemmet hejdas innan den övergår i allvarligare brott (jfr Rf 2:6, Ek art 8).

Brev- och telefonhemlighet och skydd mot annan hemlig – t ex elektronisk – avlyssning hör också till de konstitutionella demokratiernas traditionella rättssäkerhetsgarantier. Dessa återfinns i § 9.

Även den kroppsliga integriteten värnas genom förbud mot kroppsliga ingrepp och kroppsvisitering, annat än vid misstanke om brott. Massundersökningar av inresande för att underlätta tullkontroll t ex vilket diskuterats, föreslås bli förbjudna. Det krävs misstanke att tullplikt åsidosatts för att visitering skall få äga rum (jfr Rf 2:6, Ek art 8).

Undantag görs också för bevisupptagning efter beslut av domstol, t ex blodprov som behövs som bevisning i faderskapsmål.

Med uppkomsten av omfattande dataregister har insynen i den enskildes privatliv vidgats. Därför har formulerats ett allmänt stadgande om rätten till personlig integritet. Vidare behöver användningen av datainformation ställas under rättslig kontroll genom konstitutionella regler på samma sätt som andra viktiga integritetsfrågor. I § 10 förutsätts, att registrering i offentligt register är tillståndskrävande. Uppgifter ur register får inte lämnas till utomstående t ex för s k samkörning, annat än vid misstanke om brott av viss svårighetsgrad, och då under domstolskontroll. Skattekontroll får t ex inte åsidosätta detta integritetsskydd. Ett undantag har även gjorts för bevisupptagning efter beslut av domstol. En motsvarighet till s k editionsföreläggande kan behövas t ex för att få tillgång till uppgift från tillsynsmyndighet för miljöskydd i ett skadeståndsmål.

### **Procedurgarantierna**

Till de traditionella rättssäkerhetsgarantierna hör att frågor om ansvar för brott skall prövas av ordinarie domstolar, inte av specialdomstolar eller tillfälligt inrättade instanser, som kan få karaktär av ståndrätter.

Samma synsätt är väl befogat, då det gäller utredning av åtalsfrågor hos åklagare. Även detta bör i rättssäkerhetens intresse anförtros reguljära åklagarmyndigheter, inte tillfälligt inrättade myndigheter, som makthavare kan inrätta för att t ex nagelfara obekväma kritiker. Principen att en ordinarie åklagare är förundersökningsledare enligt rättegångsbalken är således viktig att upprätthålla också i känsliga rättsutredningar, där offentliga intressen står på spel, t ex då våldshandlingar mot kända politiker utreds och beivras.

Detta har ansetts så viktigt för allmän rättssäkerhet, att det i § 11 föreslås som grundlagsregel, att allmänt åtal alltid skall väckas av reguljära åklagarmyndigheter, som inrättats enligt lag.

I § 12 återfinns den hävdvunna principen, att åtalsfrågor skall behandlas av ordinarie domstolar, som inrättats enligt lag. Samma princip gäller för behandling av civila tvister. Rättegången skall vara offentlig och genomföras på opartiskt sätt.

Avsteg från offentlighetsprincipen får ske genom beslut av domstol om förhandling inför lyckta dörrar, i fall som rättegångsbalken föreskriver, t ex för att skydda rikets säkerhet eller vittnen och målsägande, som kan utsättas för hot etc. Som utgångspunkt för bedömningen av tillåtligheten, när det gäller sådana avsteg, hänvisas som tidigare utvecklats till den vedertagna ordningen i andra demokratiska samhällen.

Rätten till domstolsprövning gäller också för den enskilde viktiga angelägenheter, som det allmänna reglerar på olika sätt, vilket blivit allt viktigare i det civila livet, t ex rätten att få byggnadslov för att uppföra hus mm. Att den enskildes rättsfrågor kan få en allsidig och opartisk prövning vid domstol och inte avgörs av administrativa organ och politiska instanser på ett slutligt sätt, är en viktig princip som slagits fast av Europadomstolen (jfr Rf 2:1, Ek art 6).

Vissa allmänna rättsprinciper för rättegången i brottmål har ansetts så centrala, att de tagits upp i Europarådskonventionens rättighetskatalog. Rätten till offentlig försvarare har ifrågasatts i vissa fall genom en svensk offentlig utredning nyligen, likaså har tilltalades situation i flera fall kommenterats vid presskonferenser av åklagare. Härigenom riskeras respekten för grundsatsen att skuldfrågan skall anses öppen, till dess domstol dömt i saken. Med tanke på dessa tilldragelser behöver rättsprinciperna få grundlagsfästas för att säkert respekteras.

Hit hör också den välkända principen, att den tilltalade inte skall behöva bevisa sin oskuld. Det är åklagarens uppgift att prestera de bevis, som fordras för att klarlägga skuldfrågan. Även denna sats har införts bland procedurgarantierna i § 12.

### **Opinionsfriheten och rätten till fri gemenskap och samverkan**

I detta avsnitt behandlas principer för mänsklig samlevnad, som traditionellt anses centrala att upprätthålla i ett fritt demokratiskt samhällsskick. Det gäller medborgarnas familjeliv, deras åsikts-

frihet och möjligheter att umgås fritt i möten, föreningar och sällskap och att uttrycka sig fritt och meddela sig med andra, dvs den för ett demokratiskt statskick grundläggande opinionsfriheten.

Avsnittet inleds med skyddet för familjelivet, rätten att ingå äktenskap, bilda familj och att ge sina barn uppfostran. Ramen för detta skydd bildas av det vedertagna mönstret i andra demokratiska samhällen – § 13 (jfr Ek art 8, Ek art 12 och 1 tprot art 2).

I § 14 behandlas tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet, som skall skyddas på samma sätt som är vedertaget i andra demokratiska samhällen. Som skydd för dessa friheter finns också ett förbud mot allmän åsiktsregistrering (jfr Ek art 9, Rf 2:1, 2:2 och 2:3).

De centrala opinionsfriheterna behandlas i § 15. Yttrande- och meddelandefrihet får samma utrymme i etermedia som de traditionellt haft i tryckt skrift efter förebild i Europarådskonventionen. Referensramen för skyddet bestäms också här av det vedertagna i andra demokratiska länder.

I fråga om TV föreslås efter mönster i tryckfrihetsförordningen registrering av ansvarig utgivare för sändningarna. För sändningsrätt kan krävas viss kompetens, krav på efterlevnad av tekniska föreskrifter, t ex sändningsfrekvenser och dylikt.

För allmän opinionsbildning har nu TV blivit det i särklass viktigaste mediet. Det är då från demokratisk synpunkt inte rimligt att som i Sverige upprätthålla ett monopol, som begränsar etableringsfrihet och spridning av åsikter och tankar i det viktigaste av media. Opinionsbildare, politiker och andra intressegrupper skall själva kunna redigera och sända program fritt inom lagens ramar utan att behöva underkasta sig redigering och kommentarer av redaktörer och medarbetare i ett offentligt ägt monopolföretag. De åsikter, nyheter och bidrag till debatten, som olika medborgargrupper vill föra fram, skall inte kunna hindras nå sin publik av andra.

Kan egen sändningskapacitet av tekniska skäl inte fördelas till alla som vill etablera sig, kan meddelandefriheten upprätthållas på annat sätt, t ex genom ordningsföreskrifter om sändningstid, som måste ställas till förfogande för andra till självkostnad från den, som innehar sändningsrätt.

På samma sätt som är vedertaget i andra demokratiska samhällen, får olika ordningsföreskrifter lämnas om hur sändnings-



rätten skall utövas. Sådana kan t ex gälla omfattning och proportioner av reklamslag i programmen. Att utesluta eller begränsa reklam till förmån för t ex något eller vissa mediaföretag strider däremot mot likabehandlingsprincipen – jfr förslag till Rf 1:10 – och blir därmed förbjudet.

Tryckfrihetsförordningen består i förslaget orubbad (jfr Rf 2:1, 2:2 och Ek art 10).

Mötes- och föreningsfriheterna skyddas i § 16. Här har tillagts den principiellt viktiga friheten att samarbeta med andra i olika sammanslutningar, som behövs t ex i det ekonomiska livet.

Föreningsfriheten får inte missbrukas, så att den blir ett tvång, som inskränker viktig medborgerlig frihet. T ex får utträde inte vägras från någon organisation i arbetslivet. Det behövs med andra ord även s k negativ föreningsfrihet i den allmänna frihetens intresse.

Hit hör också, att föreningar ej får missbruka sin ställning till att i praktiken begränsa viktiga medborgerliga rättigheter, t ex rätten att fritt söka arbete genom krav på föreningstillhörighet – jfr senare § 18 i förslaget.

Kollektivanslutning till politiskt parti kränker åsikts- och samvetsfrihet – jfr § 14 tidigare. Sådant missbruk av organisationsmakt blir med förslaget också förbjudet (jfr Rf 2:1, 2:14, Ek art 11).

## **De ekonomiska friheterna**

### *Inledning*

Demokratier med ett fritt konstitutionellt statskick präglas av mångfald i samhällsliv och ekonomi. Medborgare enskilt eller tillsammans i organisationer och företag har frihet att verka för egen och andras utveckling på skilda sätt. Det sker i tryggade former under skydd av lagarna. Egendomsordningen i vid bemärkelse kan betraktas som ett system av förtroendeskapande åtgärder medborgarna emellan, som det allmänna upprätthåller i allas gemensamma intresse, vare sig det är fråga om privata tillhörigheter som möbler eller bilar, hus och hem osv eller företagstillgångar som fabriker och anläggningar av olika slag, patent, varumärken osv. Egendomsordningen omfattar de mest skiftande former av rättsligt tryggade positioner, allt ifrån den traditionella äganderätten till saker och ting, fastigheter osv till mera begränsade former av rådighet som hyres- och arrendeförhållanden eller skyddstider för varumärken och patent osv.

Denna mångfald i verksamhetsförutsättningar och arbetsformer, som tryggas av lagarna, präglar de fria konstitutionella demokratiernas samhällsliv.

Det fria samhällsskickets motsats finns särskilt i stater med etatism, där staten i princip är allenarådande över nationens tillgångar. Samhällets ekonomi ter sig som ett enda väldigt företag under gemensam ledning av centrala planeringsorgan med ett toppskikt i spetsen, som utövar all politisk makt. Sådana samhällen saknar både ekonomisk och politisk frihet. Det centralstyrda samhällsföretaget begränsar utvecklingsbetingelserna i ekonomin, medan de fria samhällenas mångfald däremot har gett dem en helt annan utvecklingspotential. Ofrihet har lett till stagnation, frihet och mångfald har gynnat välståndsutveckling. Dessa iakttagelser är idag allmänt erkända, en historisk erfarenhet.

En tryggad egendomsordning med avtalsfrihet, kontraktsrätt och skydd för de värden enskilt arbete eller samverkan i företag ger till resultat, befrämjar och stöder också den politiska friheten. Mångfalden i samhällslivet är en bundsförvant till det fria demokratiska statsskicket, dess konstitution och institutioner. Mångfalden är visserligen ensam ingen garanti – det finns ofria samhällen med fri ekonomi – men mångfalden i lösningar är en förutsättning. Därför behövs garantier för att mångfalden består. Så befasts också det fria statsskicket. Det är därför en viktig uppgift för grundlagarna att värna medborgarnas möjligheter att verka under tryggade former för egen och andras förkovran under fria förhållanden i samhällslivet. Ett grundlagsskydd för egendomsordningen fyller denna uppgift och intar på så sätt en central plats i ett fritt demokratiskt statsskicks konstitution.

### *Egendomsskyddets innehåll*

Ett skydd för egendomsordningen ingår också i Europarådskonventionens medborgarskydd. Konventionen tillkom i ljuset av de övergrepp som skett mot enskilda under tredje rikets förtryck i Tyskland och Europa under andra världskriget och inför det hot mot konstitutionell demokrati som händelserna i Tjeckoslovakien 1948 ansågs förebåda. Konventionen samlar för Västeuropa gemensamma medborgarrättstraditioner i en sammanhållen traktat av grundlagskaraktär. Egendomskyddet finns i det första tilläggsprotokollet, som antogs 1952, och har formats som en allmänt hållen institutionsgaranti om skydd för egendomsordningen. Den-

na har formulerats i artikel 1 i tilläggsprotokollet.

Genom sin ratificering har Sverige anslutit sig till konventionen. Det ligger därför nära till hands att i förslaget till ny grundlag anknäta till Europarådskonventionens synsätt, att egendomsordningen skall vara skyddad och omgärdad med konstitutionella rättssäkerhetsgarantier. Detta slås därför inledningsvis fast i en portalparagraf. I det följande preciseras närmare skyddsprinciper, som det finns anledning att iaktta i utvecklade välfärdssamhällen som det svenska. En sådan ordning skulle det ta åtskillig tid att etablera enbart med domstolspraxis.

I förslaget utvecklas särskilt skyddsprinciper vid expropriationsliknande befogenhetsregleringar, som är ett aktuellt problemområde mot bakgrund av bl a omdiskuterade inslag i svensk planlagstiftning mm.

Vidare behandlas skyddsprinciper, som tryggar egendomsordningen mot missbruk av beskattningsrätt, som aktualiseras t ex genom vinstdelningsskatten och den s k tillfälliga förmögenhetsskatten på pensionssparande nyligen.

I avsnittet behandlas även skyddet för yrkesliv och näringsetablering samt avtalsfriheten, dvs frågor som i praktiken får anses ingå i ett konsekvent uppbyggt konstitutionellt skydd för egendomsordningen.

#### *Skyddet för egendomsordningen bl a vid expropriation och expropriationsliknande befogenhetsregleringar*

Efter förebild i Europarådskonventionen anges i en portalbestämelse att egendomsordningen är skyddad enligt grundlag (§17).

Ett uttryck för detta skydd är kravet på ersättning vid expropriation. Ersättningen får inte begränsas av andra statliga ingrepp, t ex genom beskattning, såsom fallet delvis är idag genom realisationsvinstbeskattning.

Avhändelse i varje form och oavsett om det gäller fastighet eller lös egendom, omfattas av bestämmelsen. Regeln innebär, att konfiskation av egendom är förbjuden, eftersom ianspråktagande av egendom från det allmännas sida tvångsvis enbart får ske mot ersättning enligt Rf. Detta överensstämmer i princip med nuvarande Rf 2:18.

Förverkande av egendom som påföljd för brott begränsar traditionellt den enskildes integritet också i fråga om egendom enligt strafflagstiftningen. Frågan behandlas särskilt i § 7.

I nuvarande Rf 2:18 föreskrivs, att ersättning skall lämnas för förlusten vid expropriation och jämförbara ingrepp från det allmänna. I den föreslagna bestämmelsen klargörs, att expropriationsregler om ersättning inte får avvika från kravet på förlusttäckning, dvs ersättningen skall motsvara förlusten.

På samma sätt som i nuvarande Rf och Europarådskonventionen fordras vidare, att avhändelse av egendom skall ha stöd i lag.

Egendomsordningen formas i lagstiftningen efter de skilda behov, som samlevnaden medborgarna emellan framkallar. I nutida samhällsliv förekommer en rikhaltig flora bestämmelser om hur egendom skall vara beskaffad – t ex om trafiksäkerhetskrav för bilar – eller om hur egendom får användas – t ex om åtgärdskrav för miljöstörande industrier. Sådana lagstiftningsåtgärder, som formar eigendomsordningen på ett ändamålsenligt sätt, är vedertagna, även när de är kostnadskrävande eller på olika sätt betungande. Liksom i Europarådskonventionen ställs dock kravet, att sådana bestämmelser, som formar eigendomsordningens innehåll, skall ha stöd i lag. Vidare skall åtgärderna ligga inom ramen för det vedertagna mönstret i andra demokratiska samhällen. T ex måste rimliga likabehandlingskrav upprätthållas mellan olika medborgare eller ägargrupper sinsemellan.

På den punkten erbjuder vissa befogenhetsregleringar problem, som är jämförbara med expropriation. Särskilt inom fastighetsbildnings- och planlagstiftning är det vanligt, att det allmänna genomför förändringar, som kan leda till olika resultat för berörda enskilda från ekonomisk synpunkt. Inom fastighetsbildningslagstiftningen utjämnas sådana skillnader såvitt möjligt in natura genom tilldelning av annan likvärdig mark då fastigheter ombildas. Uppstår ojämnheter, utjämnas dessa i pengar.

Också inom planlagstiftningen finns ersättningsregler, t ex för det fall att en granne mister byggrätt på mark som omvandlas till gata, medan andra får utnyttja sin mark som tomtmark att bygga på. Inom planlagstiftningen är ersättningsordningen dock inte lika konsekvent som inom fastighetsbildningsregleringen. Nya lagregler har dock utvecklats på senare tid, där skillnader i byggrätt utjämnas enskilda emellan utan ersättningskrav på det allmänna efter samma mönster som fastighetsbildningsreglerna uppvisar.

Det har varit omstritt, om denna typ av särregleringar enskilda emellan omfattas av samma ersättningskrav som vid expropriation eller ej. Olika utredningar har anlagt skilda synsätt. Nuvarande Rf

2:18 föreslogs ursprungligen enbart som en rekommendation om ersättning från staten vid expropriation, och de dåvarande motiven undantog befogenhetsregleringar. Men riksdagen underkände detta och införde tvingande ersättningskrav i vår nuvarande grundlag. Vilka utredningsmotiv som skall anses vägledande i fråga om befogenhetsregleringar är mot den bakgrunden ovisst för närvarande.

Också på denna punkt behövs därför ett förtydligande. Det har skett så, att särbehandling av egendom på expropriationsliknande sätt jämföras med expropriation, när åtgärderna leder till skada eller förlust av någon betydelse.

Detaljplanering av tätbebyggelse t ex leder ofta till sådana skilda resultat från ekonomisk synpunkt. Att det allmänna ställer generella krav t ex på planläggning för att tätbebyggelse skall få komma till stånd, innebär däremot ingen särbehandling. Bebyggelseanvändningen måste bestämmas närmare, och först när så sker inträder likabehandlingskrav, som ger grund för ekonomisk reglering olika sakägare emellan, om de behandlas olika t ex i fråga om rätt att utnyttja sin mark främst för bebyggelse.

Ibland behöver användning av egendom särregleras för att skydda andra mot skador eller olägenheter, t ex inom lagstiftning som gäller grannskapsförhållanden och miljöskydd. Sådana intresseavvägningar enskilda emellan har i princip ett skadeförebyggande syfte och omfattas därför av lätt insedda skäl inte av den föreslagna grundlagsbestämmelsen i § 17. Den som vill använda sin egendom på ett störande eller skadebringande sätt, kan naturligen inte vara berättigad till ersättning för försiktighetsmått, som han tvingas till för att skydda andra.

Vid befogenhetsregleringar, som leder till särbehandling, är skadan eller förlusten inte alltid lika mätbar, som då egendom avstås, t ex mark eller varor, vars värde kan beräknas efter areal eller kvantitet räknat i marknadspris. Ett förbud att riva ett hus kan t ex vara förlustbringande, men behöver inte vara det, om fortsatt användning av huset är ekonomiskt försvarbart. För att få ersättning enligt förslaget krävs därför, att skadan skall vara av någon betydelse, dvs klart möjlig att belägga. Det krävs också att förlusten har en omfattning, som är värd att beakta. Rättsinstanser skall med andra ord inte behöva besväras med att bedöma verkningar som är osäkra eller obetydliga. En rimlig avgränsning kan normalt vara, att förlusten måste överstiga kostnaderna för ut-

redningsarbete vid domstolshantering. När skadereglering återigen sker, skall den på samma sätt som vid expropriation täcka uppkommen förlust.

*Skyddet för arbete, yrke och näring*

Vad beträffar enskild integritet hör ett skydd för val av arbete och yrkesutövning nära ihop med rätt till sysselsättning. Ett yrke utövas ofta i form av näringsidkande, som ensamföretagare eller tillsammans med andra. Etableras en rörelse, har den ett värde som omsättningstillgång, t ex vid försäljning. Den utgör en egendomsform bland andra inom ramen för egendomsordningen. Samtidigt ingår det i den viktiga personliga integriteten att fritt kunna välja ett arbete som företagare eller som anställd. Dessa frågor sammanförs därför i förslaget till en särskild bestämmelse. Skyddet för det fria arbetsvalet har dock en självständig betydelse. Således får det allmänna eller organisationer inte begränsa tillträde till arbetsmarknaden på ett godtyckligt sätt, t ex genom krav på medlemstillhörighet eller dylikt för anställning, s k closed shops (§ 18).

Liksom egendomsordningen är formad med bestämmelser, som tillgodoser samhällets krav, är yrkeslivet omgärdat av bestämmelser på likartat sätt om t ex kompetens och yrkesskicklighet för att få föra fordon yrkesmässigt eller legitimation för att få utöva läkaryrket. Sådana villkor för yrkesutövning är vedertagna och får ställas under samma betingelser lagstiftningsvägen som i andra demokratiska samhällen.

För näringsutövning blir förhållandena i långa stycken jämförbara med vad som gäller för annan egendomsanvändning, t ex att störande verksamhet måste underkastas vissa villkor i syfte att skydda hälsa och miljö.

Vanligen räcker det att störande eller farlig verksamhet omgärdas med olika aktsamhetskrav eller säkerhetsföreskrifter, t ex om tillverkning och förvaring av brandfarliga och explosiva ämnen osv. En möjlighet till totalförbud måste dock hållas öppen, där så är nödvändigt för att tillgodose landets säkerhet eller för att skydda liv, hälsa eller natur. T ex måste tillverkning av ämnen, som visat sig hälsovådliga, kunna förbjudas.

Måste verksamhet avvecklas av skyddshänsyn, är det ofta en avvägningsfråga, om det kan ske efter övergångstider, som gör det möjligt med en avveckling av lagar osv så, att man kan undgå mer

betydande förluster. Omställningar kan t ex då hinna genomföras efter en övergångstid, eller det visar sig kanske möjligt att till sist fortsätta med t ex ökade försiktighetsmått.

Från effektivitetssynpunkt kan ett totalförbud dock genomföras snabbare, om en verksamhet som inställs betraktas som en individuell uppoffring i det allmännas intresse, som ersätts på samma sätt som vid expropriation. Förslaget utgår från detta synsätt. Måste totalförbud införas för tidigare tillåten verksamhet utan hänsynstagande genom övergångstider och dylikt, uppkommer en oförutsebar risk för den enskilde, för vilken det är motiverat att kompensera den enskilde på ett försäkringsliknande sätt. Förslaget jämställer med andra ord sådana förfaranden med expropriation från ersättningsynpunkt.

Etablering av anläggningar omgärdas som nämnts av en mängd regler, som är det gängse för egendomsordningen. Detta har tidigare behandlats, t ex att större anläggningar kräver planläggning osv. Hindras en etablering, som uppfyller alla normala tillåtlighetskrav, av restriktioner i det särskilda fallet – t ex att en kommun med kommunalt veto avvisar en anläggning av en koncessionspliktig industri som andra myndigheter godkänt – uppstår där emot en expropriationsliknande situation. Sådana fall likställs i förslaget med expropriation och berättigar den drabbade till ersättning.

I praktiken kan etablering och näringsutövning förhindras eller begränsas genom att det allmänna understöder någons verksamhet med skattemedel, medan andra inte får motsvarande hjälp, eller att ens verksamhet befrias från skatter och avgifter som drabbar andra. Sådan subsidiering av näringsutövning genom särskilt gynnande är grogrund för offentliga monopol, som inkräktar på etableringsfriheten.

För ett frihetligt statsskick är det angeläget att upprätthålla näringsfriheten konsekvent. Uppkomsten av offentliga monopol inskränker inte bara rätten till näringsutövning för kompetenta företagare, utan lika mycket möjligheten att fritt utöva ett yrke som anställd hos olika arbetsgivare. Den som efterfrågar varor och tjänster får också sin frihet att välja som konsument begränsad. Medborgarfrihet inskränks alltså i flera väsentliga hänseenden. Detta förhållande motiverar ett skydd i grundlag mot offentliga ingrepp med ekonomiska metoder, som kan bli lika långtgående som samhällsövertagande genom lagstiftningsåtgärder.

T ex kan vissa företagsformer få ett ekonomiskt stöd skattevägen att producera bostäder, som är gynnsammare än vad andra kan få. Samtidigt kan den gynnade kategorin få en fördelaktig skattebehandling av sina fastigheter, som andra förvägras. Det blir samma skillnader som mellan frälsejord och skattejord i gångna tider.

Ett bostadsmonopol i offentlig ordning kan etableras med sådana metoder, vilket delvis också skett. Helt accepterade har sedan länge varit offentliga monopol införda skattevägen att bedriva undervisning och sjukvård.

Invanda föreställningar är inte tillräckliga skäl att utesluta omställningar i så centrala frihetsfrågor. Det allmänna kan givetvis fortsätta att bedriva verksamhet i offentliga organisationsformer, men enskilda skall få verka med samma stöd. Vad som skall betalas kollektivt genom skatt för subventionerade tjänster, och vad som skall betalas av hushåll för likartade tjänster till mer eller mindre begränsad kostnad, är frågor som får avgöras inom socialpolitiken. Lösningen är en ordning, där tjänsterna får produceras på likvärdiga villkor av alla behöriga och kompetenta. T ex kan sjukvårdstjänster betalas av allmänna medel till 70 % av normala produktionskostnader, till 20 % av sjukförsäkring, som ingår i ett socialförsäkringssystem, och återstoden av hushållen. Det allmänna kan komplettera ett sådant ekonomiskt system med högriskskydd för långvariga eller dyrbara vårdtjänster, som betalas kollektivt skattevägen – detta som exempel i princip på att skilja offentliga stödformer från begränsningar i näringsutövning, som en ny grundlag skall förhindra i medborgarfrihetens intresse.

Att förändra strukturen på civil verksamhet, som idag bedrivs som offentliga monopol, fordrar emellertid av praktiska skäl en rimlig omställningstid. Den grundlagsregel som föreslås till skydd för näringsfriheten får därför till effekt i första hand att hejda en fortsatt utveckling av nya offentliga monopol. Av praktiska skäl föreslås nämligen i övergångsbestämmelserna, att nuvarande offentliga organisationsformer består, till dess riksdagen beslutat annorlunda.

T ex fordrar en avveckling av nuvarande offentliga vårdmonopol att enskilda vårdformer finns organiserade i sådan omfattning, som en tillfredsställande vårdsförsörjning fordrar och att ekonomiska system finns utvecklade, som medger konkurrens på likvärdiga villkor mellan enskilt och offentligt bedriven vård.



Omställningar behöver tillräcklig tid för överväganden och praktiskt förverkligande också i åtskilliga andra fall, t ex inom skolundervisningen, där det offentliga skolmonopolet också är förenat med skolplikt. Sådana medborgerliga skyldigheter att inhämta kunskaper utesluter dock inte att tjänsteförsörjningen sker i konkurrens mellan olika undervisningsformer, som erhåller likformigt stöd t ex på den offentliga verksamhetens självkostnadsnivå.

Kompetenskrav på yrkesutövare och standardkrav på undervisningens innehåll mm behöver dock uppställas och preciseras. Det erfordras m a o villkorsgivning av offentlig karaktär, som den civila verksamheten skall tillgodose. Riksdagen behöver därför från fall till fall kunna avgöra, när civil verksamhet, som f n bedrivs i offentliga former, är mogen att överföras till en mer frihetlig regim. Övergångsbestämmelserna har därför formulerats med detta synsätt som utgångspunkt.

### *Avtalsfriheten*

Medborgarnas möjligheter att sluta avtal och överenskommelser sinsemellan, som grundas på fri och egen vilja, hur envar vill gestalta sina mellanhavanden med andra, tillhör det mest centrala i ett fritt samhällsskick. Det är så mångfalden i ekonomi och samhällsliv formas. Tillgångar som skapas hos företag och enskilda bygger upp en välståndsutveckling, som i princip grundas på medborgarnas frivilliga strävanden att gestalta sin tillvaro på bästa sätt. Att få till stånd ett skydd för avtalsfriheten hör hemma bland de förtroendeskapande åtgärder medborgarna emellan i samhällslivet, som måste inrymmas i en ny grundlag.

Avtalsfriheten är i grunden egendomsordningens ursprung och maskineri – de tillgångar som skapas t ex i företag är det samlade resultatet av framgångsrikt genomförda avtal och affärer mellan parter, som tjänat varandra till ömsesidigt gagn. Skyddet för avtalsfriheten är på så sätt en beståndsdel i skyddet för egendomsordningen.

Ett avtal som träffats har som regel också ett mätbart förmögenhetsvärde för de parter, som kommit överens. Får det ej fullgöras, går de miste om prestationer, som de varit tillförsäkrade – de gör då en förlust som hindrar den utveckling kontrahenterna avsett. Avtalet har med andra ord oftast ett förmögenhetsvärde på samma sätt som andra beståndsdelar i egendomsordningens skif-

tande garderob av egendomsformer.

Skyddet för avtalsfriheten slås därför fast inledningsvis i § 19 som en viktig del av egendomsordningen.

I likhet med övriga delar av egendomsordningen finns inom avtalsrätten en rikhaltig lagstiftning, som anpassar den till de varierande behov, som samlevnaden medborgarna emellan kräver under skiftande samhällsförhållanden. Lagstiftning finns t ex för att skydda avtalsparter med tvingande regler inom konsumentlagstiftningen, som förbjuder vad som kan utvecklas till avarter, om mer professionella hämningslöst skulle få utnyttja sin kunnsighet mot mindre professionella. Ogiltighet föreskrivs t ex i andra fall, om någon utnyttjar en medkontrahents beroendesituation för att tillskanska sig omotiverade fördelar osv. Avtalsrättens innehåll bestäms på detta sätt i skilda avseenden genom lagstiftning, som formas på samma sätt som är vedertaget i andra demokratiska länder, vilket utsägs i paragrafens andra stycke.

I tredje stycket följer en regel, som avser att skydda avtalsparter, om ingrepp företagna i statens eller kommuners intresse på ett förlustbringande sätt hindrar eller förbjuder tillämpning av avtal. Exempel härpå kan vara exportförbud till ett land, som drabbats av FN-sanktioner. Den som tvingas inställa en exportleverans, skall då inte ensam behöva bära bördan av en uppoffring, som sker i den internationella gemenskapens intresse. Kan leveransen ske till annat land utan nämnvärd kostnad för marknadsföring osv, behöver kanske nämnvärt avbräck inte uppstå, men är det en specialbeställning, som är svårsåld, får det allmänna täcka förlusten.

Är export redan förbjuden, kan givetvis inga ersättningskrav resas. Det är enbart då förut tillåten verksamhet hindras, som en oförutsedd situation motiverar att den drabbade behandlas som en skadelidande. T ex kan ett avslag på vapenexport som är licenskrävande ej ge rätt till ersättning. Utvidgas däremot sortimentet produkter, som betraktas som vapen, så att en tidigare tillåten export av t ex fartyg hindras enligt redan ingångna överenskommelser genom att vissa fartyg betraktas som vapen, uppkommer en ersättningssituation. Också sådan förköpslagstiftning, som tillkommit för att tillgodose statens eller kommuners intressen, omfattas av bestämmelsen. T ex måste jordförvärvslagen inom jordbruket tillförsäkra säljare som ej får fullgöra en fastighetsaffär ersättning, om egendomen måste realiseras under gängse marknadspris.

I sista stycket klargörs, att det allmänna i alla avseenden skall likställas med enskilda, när det gäller fullgörelse och tillämpning av avtal, som t ex stat och kommun ingår med enskilda parter om leveranser, lån, entreprenader osv. Offentlig makt får med andra ord ej utnyttjas till påtryckning eller annan vinning i avtals-sammanhang, utan civilrättsliga regler om ogiltighet t ex vid utnyttjande av annans beroendeställning skall också gälla stat och kommun. Inte heller får staten ensidigt utnyttja sin lagstiftningsmakt för att bereda det allmänna fördel i gällande avtal t ex sänka räntan med lagstiftningsbeslut gällande redan ingångna lån. Sker så förbjuds tillämpningen av avtal på ett sätt som blir ersättningskrävande.

### *Beskattningsmakt och egendomsskydd*

Befogenhetsregleringar och skatter är två företeelser i välfärds-samhällets lagstiftningsarsenal, som kan missbrukas så att tilltron till egendomsordningens trygghet rubbas. Det är därför angeläget, att båda dessa frågor inordnas under den konstitutionella kontroll, som fordras för att skyddet för egendomsordningen skall få en konsekvent och tillitsväckande utformning. Befogenhetsregleringarnas behandling har redovisats tidigare under § 17. Turen är nu kommen till skatter och avgifter. Beskattningsmakt utan konstitutionella skrankor kan t ex anta proportioner, där all eller praktiskt taget all avkastning på en rörelse dras in till det allmänna i skatt. Skillnaden mellan en sådan ekonomisk expropriation och vanlig fysisk avhändelse är från praktisk synpunkt ringa. Det visar att skydd mot övertagande i sedvanliga former mycket lätt kan göras illusoriskt, om beskattningsrätten lämnas utan konstitutionell begränsning.

Problem av denna art har redan visat sig, t ex genom beskattning i tidigare okända former, som förekommit genom den sk engångsskatten på pensionsförsäkringar 1987 eller genom pålagor till förut okända ändamål, som inträffat med vinstdelningsskattens främjande av fackligt ägarinflytande i företag. Ett skydd behövs således från konstitutionell synpunkt mot missbruk av beskattningsmakten, om skyddet för egendomsordningen skall bli meningfullt.

Beskattningsbestämmelsen under § 20 i ny grundlag inleds med en portalbestämmelse med uttryck för vissa skyddsbestämmelser, som senare preciseras i särskilt viktiga hänseenden i följande stycken.

Inledningsvis utsägs, att skatter och avgifter till det allmänna

skall grundas på lagstiftning, vilket är ett krav i både Europarådskonventionen och nuvarande Rf. Därefter slås fast, att skattelagstiftning skall ha en utformning, som kan anses normal och vedertagen vid jämförelse med andra demokratiska samhällen. Skatt får t ex inte användas som en maskering av vad som i realiteten är en mer eller mindre kollektiv konfiskation av egendom.

Även om en sådan skattelag skenbart kan uppfylla likställighetskrav, t ex om jordbruksegendomar över en viss areal skall tillfalla det allmänna som skatt, är åtgärden i realiteten godtycklig och föga likformig till sina verkningar t ex när det gäller de uppoffringar som rent faktiskt drabbar medborgare med olika stora jordinnehav. Sådana åtgärder kräver med den ordning som föreslås grundlagsändring för att kunna genomföras.

Betungande bruttoskatter som tas ut utan hänsyn till skattskyldigas ekonomiska bärkraft kan ses som andra exempel på skatter, som till form och innehåll avviker från normala och vedertagna mönster.

Detsamma kan sägas om skatter som får en så extensiv omfattning, att de i realiteten utmynnar i en konfiskation. Också skatter, som syftar till att tillförsäkra staten eller grupper av enskilda viss specifik egendom, skiljer sig från vedertagna mönster. Det är då inte längre fråga om för välfärdssamhällen normala ekonomiska transfereringar medborgare emellan som utmynnar i ekonomiskt stöd av sociala skäl till eftersatta grupper. I stället inträffar ingrepp i den rådande strukturen inom egendomsordningen, jämför t ex löntagarfonder.

Utvecklingen av skyddsprinciper för egendomsordningen på beskattningsområdet t ex i Europarådskonventionens tillämpning är alltså sparsam. Några bestämda slutsatser kan inte dras i brist på avgöranden från Europadomstolen. I förslaget till ny grundlag utvecklas mot den bakgrunden vissa preciseringar i brist på vägledande praxis. Det sker i närmast följande stycken efter portalbestämmelsen.

I andra stycket föreskrivs förbud mot maskerad konfiskation i kollektiv ordning under beskattningsliknande former. Hyreshus kan t ex inte överföras till kommuner eller hyresgästorganisationer som en beskattningsåtgärd riktad mot fastighetsägare.

Inte heller får skatteinstrumentet utnyttjas på så sätt att någon organisation eller grupp ges möjlighet att med staten som mellanhand ta ut skatter eller avgifter av en begränsad grupp för att

förvärva viss egendom. Bestämmelsen förbjuder däremot inte att staten med allmänna skatter från medborgarna i gemen skaffar sig resurser att förvärva företag eller andra tillgångar. Socialisering i vedertagna former ligger inom ramen för den normala politiska beslutsprocessen.

I det tredje stycket behandlas det numera ofta framförda kravet på rimlig skattekvot för det allmännas anspråk på medborgarnas inkomster. Den som har anspråk på mer än hälften av avkastningen i ett samarbete är i praktiken en dominerande partner, vare sig han formellt är huvuddelägare eller inte. I den meningen är det rimligt hävda, att medborgarna för egen del måste kunna förfoga över minst hälften av sina inkomster utan inblandning av det allmänna. Annars inträder en situation, där det allmänna successivt tar över resultatet av enskildas livsgärning och förvandlar fria medborgare till instrument för det allmänna.

Ett förbud införs därför mot högre skattekvot än hälften av inkomsten. I inkomsten och skattekvoten inräknas avgifter, som det allmänna tar ut som arbetsgivaravgifter på ersättning, som utbetalas till anställda. Också dessa anspråk från det allmänna är i realiteten skatter på den enskildes inkomst. Skattekvoten får överstridas under krigsförhållanden eller i andra nödlägen.

Skyddet har utformats som ett krav på kvalificerad majoritet för högre skatteuttag än 50% av någons inkomst under normala förhållanden. Detta skydd förstärks genom ett krav på upprepade beslut med kvalificerad majoritet varje budgetår den normala ordningen frångås. Skatteanspråk högre än 50% av inkomsten betraktas med andra ord som i princip onormala.

Fjärde stycket klargör, att skatteanspråk på avkastning från förmögenhet ej heller får avvika från vad som gäller andra inkomster, dvs 50%. Skattekvoten skyddas också på samma sätt, dvs det krävs att beslut om avvikelse fattas med kvalificerad majoritet eller att krig eller annat nödläge kan åberopas.

I tydlighetens intresse utsägs vidare, att skatt på avkastning inte i någon utsträckning får förvandlas till anspråk på själva förmögenheten. Också förmögenheten skyddas med andra ord av de begränsningsprinciper för beskattning, som skattekvoten är ett uttryck för. Med denna ordning är sådan konfiskation som den sk engångsskatten på pensionssparande 1987 förbjuden.

I femte stycket återfinns ett förbud mot retroaktiv beskattning -jfr Rf 2:10. Ett förbud mot retroaktiv beskattning medför vissa

tillämpningsproblem, som måste överlämnas till praxis att avgöra. Det nuvarande förbudet i Rf är svagt utvecklat, särskilt i fråga om egendomsbeskattning. Med förslagets synsätt på skydd för egendomsordningen finns det anledning att utvidga skyddet. Relevant tidpunkt för jämförelse måste vara den tidpunkt då skattskyldigheten inträder. När en skattelag får värdenedsättande verkan på egendom som redan förvärvats, får den samma effekt som en konfiskation av förmögenhetsvärden. Blir förlusterna för skattskyldiga, som förvärvat egendom betydande, om den beläggs med skatt, finns det skäl att anse att skatten har retroaktiv verkan. Förbudet mot retroaktiv beskattning innebär då, att endast egendom, som förvärvats efter skattelagens ikraftträdande kan beläggas med skatt.

#### **Proceduren vid förändring i medborgarskyddet**

De konstitutionella reglerna om medborgarskydd innehåller som inledningsvis sagts skyddsprinciper, som vunnit hävd i demokratiska samhällen. Lagstiftning för skilda syften ges tillräckligt utrymme för att sörja för samhällsutvecklingens behov utan att dessa grundläggande skyddsprinciper naggas i kanten. Utgångspunkten är, att det ligger i alla medborgares intresse att lagstiftningen har sådan kvalitet, att normala anspråk på medborgerlig integritet upprätthålls i lagstiftningsarbetet. Lagstiftningen skall uppfylla vedertagna kvalitetskrav. Det är inte medborgarnas rättssäkerhet som skall vika, när lagar stiftas.

Att göra avsteg från skyddsprinciperna måste ses som utomordentligt vanskliga undantagsfall, som måste omgärdas med en procedur som inte inbjuder till inskränkningar i medborgarskyddet. Avsteg tillhör inte det normala och behöver därför tydliggöras och uppmärksammas inför allmänheten. Opinionskontrollen är således viktig. Avsteg från skyddsprinciperna får därför enbart ske i den ordning, som är föreskriven för grundlagsändring. Det innebär, att frågan förutom att debatteras i ett ordinarie riksdagsval också kan göras till föremål för särskild folkomröstning (jfr 8 kap § 15 i nuvarande Rf).

Formkravet innebär, att lag som är oförenlig med en grundlagsregel, måste antas i samma ordning, som gäller för grundlagsändring. Detta anges i 9 kap § 12 och § 16.

Stiftandet av en undantagslag innebär enbart att skyddet inte gäller i det specifika fall, som lagen anger, t ex att ersättning skall

begränsas vid någon form av avhändelse eller dylikt. Skyddet består däremot oförändrat i övrigt, t ex i alla andra expropriationsfall.

Det kan givetvis inte uteslutas, att opinioner uppstår, som är kritiska till medborgarskydd över huvud taget på något område. Som tidigare sagts, är det dock föga troligt att de i historisk erfarenhet beprövade skyddsprinciperna kommer att te sig betydelslösa eller obsoleta. Skyddsprincipernas bestånd bör därför omgärdas med särdeles sträng opinionskontroll i en procedur, som tydligt klargör, om det i praktiken verkligen finns en manifest opinion för att överge någon av de medborgerliga skyddsprinciperna också i ett längre perspektiv. Folkomröstning får tillgripas i dessa lägen.

### **Förhållandet till Europarådskonventionen**

Konventioner med främmande stater betraktas inte som svensk lagstiftning enligt den s k transformationsdoktrin, som tillämpas i Sverige. I stället förutsätts svensk lagstiftning uppfylla de krav, som Sverige i konventionsväg bundit sig för genom internationella åtaganden. Detta gäller också om Europarådskonventionen.

I praktiken förbehåller sig Sverige på detta sätt av suveränitets-skäl en politisk kontroll över hur konventioner skall transformeras till svensk lag. Ett sådant dualistiskt system kan leda till brister i efterlevnaden. Många länder betraktar därför konventioner som inhemsk lag utan särskild transformation.

Flera avgöranden i Europadomstolen har också visat, att Sverige inte lever upp till Europarådskonventionens standardkrav på medborgarskydd i lagstiftning och intern rättspraxis. Det gäller så centrala ting som anhållandetider, omhändertagande av barn och respekt för skyddet av enskild egendom.

En väg att lösa detta problem vore att anta konventionen som svensk lag. I förslaget har valts den alternativa utvägen att på viktiga punkter inarbeta konventionsinnehållet i skyddsbestämmelserna. För att ytterligare stärka Europarådskonventionens ställning föreslås i § 21, att konventionsbestämmelserna skall kunna tillämpas direkt av författningsdomstolen.

Skulle praxis eller rättsutveckling i fråga om konventionsbestämmelserna ge medborgarna ett vidsträcktare skydd än vad regeringsformen utvisar, skall med andra ord författningsdomstolen direkt lägga konventionsuttolkningen till grund för sitt avgörande

(§ 21). På så sätt uppfyller Sverige också sina åtaganden i konventionen artikel 13, att det skall finnas effektiva möjligheter att åberopa konventionsbestämmelserna hos inhemsk myndighet.

### **Utlänningars ställning**

Det integritetsskydd, som medborgarrättsreglerna i Rf ger uttryck för, har allmängiltig betydelse för den enskildes rättssäkerhet. Kvalitetskraven på lagstiftningen har på så sätt en allmänmänsklig betydelse. Förslagets utgångspunkt är också, att rättighetskyddet är till för alla, som berörs av svensk jurisdiktion. Det skall således också gälla för utlänningar.

Praktiska avsteg från denna grundprincip görs dock av de flesta stater, t ex för att reglera invandring eller för att skydda områden som är känsliga från försvarssynpunkt från främmande insyn osv. Samtidigt finns internationella åtaganden, som kan begränsa staternas handlingsfrihet. Sådana måste givetvis respekteras, särskilt den för flyktingar grundläggande asylrätten.

I § 22 föreskrivs, att lagstiftning, som särbehandlar utlänningar i rättighetsfrågor, måste ha stöd av en kvalificerad majoritet av riksdagen för att antas. Det är alltid viktigt med opinionskontroll över centrala medborgarskyddsfrågor. Vidare måste lagstiftningen stå i överensstämmelse med våra internationella åtaganden t ex inom asylrätten och följa det vedertagna mönstret i andra demokratiska samhällen. Det senare är ett krav som också har förankring i Europarådskonventionen.

## **3 kap Statschefen**

Kapitlet behandlar statschefens ställning. Som angetts i kap 1 utgår förslaget från att statschefen skall ha en opolitisk ställning. Fråga är om en konstitutionell monarki med utgångspunkt i successionsordningen.

I § 1 anges, att statschefen är rikets främste företrädare. Då frågor behandlas, som är av synnerlig vikt för landet, skall regeringen sammanträda i konselj under ordförandeskap av statschefen (§ 2). Regeringen skall också fortlöpande hålla statschefen underrättad om olika riksangelägenheter av intresse.

Liksom i nuvarande Rf föreslås i § 3 en nedre åldersgräns – 25 år



– för att utöva ämbetet som statschef. Ämbetet är exklusivt och får inte kombineras med annan tjänst.

Frågan om ersättare för statschefen, om han blir förhindrad utöva ämbetet, regleras i § 4. I första hand tillträder som riksföreståndare medlem av kungahuset enligt successionsordningen. Finns sådan person ej tillgänglig, inträder talmannen som riksföreståndare. Skulle kungahuset utslockna utses ny konung av riksdagen. För att direkt utse någon kandidat krävs bred enighet genom krav på fem sjättedels majoritet. Lyckas ej detta, förutsätts fortsatta sonderingar ske för att nå samförstånd om en kandidat. För att bli vald vid en andra omröstning erfordras två tredjedels majoritet. Lyckas ej heller detta, sker ytterligare utslagsgivande omröstningar, först med krav på majoritet bland kammarens ledamöter och sist med krav på enkel majoritet – § 5.

Slutligen föreskrivs på sedvanligt sätt immunitetsregler för statschefen och den som utövar ämbetet som statschef – § 6.

## 4 kap Riksdagen

I detta kapitel behandlas grunderna för val av riksdag och nyordningen med personval av riksdagsledamöter.

Enligt § 1 begränsas antalet riksdagsledamöter till 151, dvs mer än en halvering av nuvarande antal. Syftet med detta är som tidigare sagts att bryta den anonymitet, som uppstår med ett stort antal beslutsfattare. En riksdagsman skall kunna vara känd inom sitt valdistrikt och åtminstone kunna mäta sig med ortens kommunalråd, när det gäller det politiska intresset för sin person.

Att varje myndig svensk medborgare har rösträtt i riksdagsval utsägs i § 2. Valen skall vara allmänna, hemliga, fria och direkta har tidigare slagits fast i kap 1 § 2. Beträffande valsystemet anges nu vidare i § 2 principen om en medborgare – en röst, dvs att graderad rösträtt är förbjuden. Till grund för valförrättningsförfarandet skall finnas en röstlängd, som med rättsverkan registrerar alla röstberättigade. Röstlängden revideras årligen.

I § 3 anges att valperioden skall vara 4 år. Något institut motsvarande urtima riksdagsval efter riksdagsupplösning föreslås ej. Regeringen skall ej ha någon möjlighet att påverka riksdagens hållning eller sammansättning genom upplösning och nyval. Det

skulle strida mot principen om riksdagens självständighet och kontrollmakt över regeringen i det föreslagna systemet. Regeringen får sitt mandat i statsministervalet, och regeringsmakten utgår därför ej heller från riksdagen på ett sätt, som kan motivera nyval och riksdagsupplösning.

Enligt förslaget blir länen valkrets vid riksdagsvalet som framgår av § 4. Antalet mandat i länsvalkretsarna bestäms efter valkretsens invånarantal i förhållande till de röstberättigade i hela riket. Förslag till mandatfördelning upprättas av den centrala valmyndigheten. Förslaget granskas och fastställs av författningsdomstolen.

I § 5 anges grunderna för personvalssystemet. Partimakten över nomineringarna bryts genom principen att alla röstberättigade har möjlighet att föreslå kandidater. En sållning som är nödvändig av praktiska skäl har utformats så att varje kandidat måste ha ett visst mått av folkligt förtroende och intresse för sin kandidatur. Gränsen har satts vid ett stöd från minst fem hundra andra väljare. Att dessa kriterier är uppfyllda kontrolleras av den lokala valmyndigheten på sätt som närmare anges i vallag. Eftersom riksdagsvalet är en riksangelägenhet uppställs inget bostadsband. Man kan dock bara kandidera i en valkrets. I praktiken har de flesta naturligen oftast sitt främsta folkliga stöd i den valkrets de är bosatta. För varje kandidat skall en ersättare anges, som kan träda till, om den riksdagsman, som utsetts, ej sitter valperioden ut.

Den lokala valmyndigheten upprättar en valsedel för valkretsen, som upptar de godkända kandidaternas namn i bokstavsordning. På valsedeln anges också hur många riksdagsledamöter, som skall utses i valkretsen.

Personvalssystemet utvecklas vidare i § 6. Varje väljare får ta ställning till vilka kandidater han önskar utse. Ingenting hindrar, att dessa kandidater kan sympatisera med olika partier och meningsriktningar. Urvalet är väljarens egen uppfattning uttryckt genom en fri viljehandling vid valet i fråga om vilka personer han har sådant förtroende för att de bör ingå i riksdagen. Detta sker genom att han med siffror anger i vilken ordning han för sin del vill rangordna kandidaterna.

Störst intresse att få vederbörande vald markeras med en etta. Finns t ex sju mandat i valkretsen, anges den kandidat vars inval är minst angeläget för väljaren med en sju.

Väljarnas sympatier för olika kandidater kan så avläsas efter

sammanräkning hos valmyndigheten, där de olika kandidaternas röstvärden jämförs. Det närmare förfarandet vid sammanräkningen bestäms i vallagen (jfr 4 kap § 9).

Blir riksdagsmandat ledigt under valperioden, tillträder den avgångnes ersättare. Uppstår vakans också efter ersättaren, föreslås ny sammanräkning ske – § 7. Valmyndigheten utser då den kandidat, som står näst i tur med högsta röstetal vid det ursprungliga valtillfället.

I § 8 anges, att författningsdomstolen blir besvärsinstans för klagomål, om fel och brister inträffar i valförfarandet.

De närmare bestämmelser, som behövs för att reglera proceduren vid riksdagsval, anges i riksdagsordningen och särskild vallag, vilket framgår av § 9.

## 5 kap Riksdagsarbetet

I detta kapitel behandlas de viktigaste elementen i riksdagsarbetet. Mer ingående bestämmelser får liksom i nuvarande ordning överlämnas till reglering i en särskild riksdagsordning.

Inledningsvis – § 1 – anges, att riksdagen sammanträder fortlöpande vid årliga riksmöten och att normalt mötena hålls i huvudstaden. Annan plats kan dock bestämmas av riksdagen eller talmannen.

Talmannen – § 2 – fyller en viktig roll i riksdagsarbetet. En förste och en andre vice talman utses att vid behov fullgöra talmansfunktionerna och delta i överläggningar inom talmanspresidiet på sätt som redan sker idag.

I denna paragraf anges också de viktigaste utskott, som alltid skall finnas till beredning av olika sakfrågor i riksdagen. Dessa utskott kan kompletteras med andra, som riksdagen anser sig behöva. I 10 kap, som behandlar finansmakten, föreskrivs vidare att särskilda parlamentariskt sammansatta organ skall finnas för låneförvaltning – riksgäldsfullmäktige – och för penningväsendet – riksbanksfullmäktige – vilket också motsvarar intill nyligen gällande ordning. Även ett utrikesutskott är förutsatt på samma sätt som i nuvarande Rf — jfr 15 kap i förslaget.

Riksdagens viktigaste uppgifter, nämligen att stifta lagar och bestämma om statens inkomster och utgifter samt att granska

riksstyrelsen och förvaltningen, har angetts i 1 kap § 6. Frågor som riksdagen skall avgöra enligt Rf anhängiggörs av regeringen genom propositioner som i nuvarande ordning. Förslag kan också väckas av riksdagsmän enskilt eller gemensamt genom motioner vid riksmötena i olika frågor. Även detta motsvarar nuvarande regler. Rätten att väcka förslag i riksdagen behandlas i § 3.

Vidare behandlas i denna paragraf riksdagsledamöternas rätt att ställa interpellationer eller enkla frågor till ansvarigt statsråd, dvs också i detta avseende arbetsformer, som sedan länge är i bruk i riksdagsarbetet.

Det viktiga kravet på beredning av ärenden, innan de avgörs i kammaren, återfinns i § 4. Kravet på tillräcklig beredning för att belysa konsekvensen av olika beslut eller lagförslag skärps. Det sker i ljuset av att den rätt till minoritetsbordläggning och återremiss till utskott, som finns idag för utredning av oklara frågor, blivit i praktiken eliminerad. Utskottsmajoriteten har kunnat avfärda utredningskraven på ett lättvindigt sätt, varefter frågan avgjorts i riksdagen. Så skedde t ex då den nya fastighetsskatten infördes för några år sedan och i fråga om engångsskatten hösten 1986. Att på detta sätt låta politiskt betingade önskemål om snabb behandling ha företräde framför krav om kvalitet på den utredning, som behövs för viktiga beslut, kan undergräva förtroendet för den politiska beslutsprocessen. Därför skärps utredningskravet så, att en tredjedel av det beredande utskottets ledamöter alltid kan kräva att ett ärende utreds ytterligare, innan det behandlas i kammaren, om de anser att viktiga sakfrågor är otillräckligt belysta. Vilken utredning, som skall tillföras, bestäms av utskottets ordförande och vice ordförande på grundval av den diskussion som förevarit i utskottet. Kan utskottspresidiet inte enas om arten och omfattningen av den utredning, som behövs, avgörs frågan av talmanskonferensen.

I § 5 berörs ytterligare några frågor kring utskottens arbete. Offentliga utskottssammanträden, som nyligen införts, blir obligatoriska, så snart en tredjedel av utskottsledamöterna begär det. Undantag görs för utrikesutskottet och försvarsutskottet, där det krävs enighet för att anordna öppna utskottssammanträden.

Majoritetsprincipen som grund för beslut av riksdagen i frågor som går till omröstning återfinns i § 6. Principen om enkel majoritet för beslut inskränks dock av några viktiga undantag. Det gäller t ex för grundlagsändring, som kräver en kvalificerad beslutsord-

ning med dubbla riksdagsbeslut och eventuell folkomröstning samt för beslut om onormala skatteuttag, som närmare framgår av rättighetskapitlet – kap 2 – och 10 kap, som reglerar finansmakten.

Den formella hanteringen av riksdagens beslut sker genom talmannen, som expedierar de beslut kammaren fattat. Detta framgår av § 7.

I § 8 anges att riksdagsuppdrag går före annan tjänsteuppgift på samma sätt som i nuvarande ordning. Det gäller både om offentlig tjänst och medborgerliga plikter såsom värnplikt och dylikt.

I § 9 utvecklas ytterligare regler om riksdagsledamöternas personliga ställning. Liksom i gällande ordning föreskrivs vissa immunitetsregler till skydd för ledamöterna så att dessa skall kunna fullgöra sitt uppdrag ostört.

En hänvisning till att riksdagsordningen kompletterar Rfs bestämmelser om riksdagsarbetet avslutar kapitlet – § 10.

## 6 kap Statsministern och regeringen

Detta kapitel behandlar en av de mer framträdande nyheterna i förslaget till Ny Grundlag, nämligen förslaget att statsministern tillsätts genom ett direkt folkligt val. Skälen för denna vidgning av folkligt inflytande genom ett direkt val av regeringschef har redovisats tidigare i det inledande memorialet.

Principen att de centrala statsmakterna i riksdag och regering skall ha självständiga folkliga mandat, som leder till maktbalans och kontroll över maktutövningen i allas intresse, befrämjas av att valen hålls vid skilda tillfällen. Sålunda föreslås, att ordinarie statsministerval hålls två år efter riksdagsval. Mandatperioden föreslås bli lika lång som för riksdagen, dvs fyra år (§ 2).

Valet av statsminister följer samma principer som riksdagsval, dvs det skall vara allmänna direkta, hemliga och fria val, där varje röstberättigad har rätt att avge en röst. På samma sätt som för riksdagsval gäller vidare den årligen upprättade röstlängden, som med rättsverkan avgör, vilka som är röstberättigade i valet (§ 2).

Också för statsministervalet föreslås en ordning, som ger folket tillfälle att direkt föreslå kandidater utan mellanhänder i form av

partier eller organisationer. Liksom vid riksdagsvalen fordras av praktiska skäl en sällning. Vid statsministervalet har kravet på folkligt stöd för kandidaten ökat till ett krav på stöd från minst 5 000 andra väljare. Vidare föreslås minimiåldern för kandidater bli densamma som lägsta ålder för att tjänstgöra som statschef, dvs 25 år. Statsministerkandidat skall vara svensk medborgare sedan tio år.

Den som har blivit vald till riksdagsledamot har i riksdagsvalet regelmässigt erhållit åtminstone 5 000 röster, dvs ett folkligt stöd motsvarande vad som enligt förslaget fordras för att kandidera i statsministerval. Därför föreslås, att varje riksdagsledamot har rätt att kandidera i statsministervalet.

Godkännande av kandidater lämnas av den centrala valmyndigheten (§ 3). Ytterligare bestämmelser om statsministervalet meddelas i särskild vallag – jfr § 9.

Den som utses till regeringschef skall ha ett brett folkligt stöd. Därför föreslås, att den som utses till statsminister, skall ha erhållit minst hälften av de godkända rösterna i statsministervalet.

Uppnår ingen av kandidaterna detta stöd, anordnas en ny valomgång senast inom tre veckor. I denna omgång får endast de två kandidater delta, som erhållit flest röster i den första omgången.

Statsministervalet är i hög grad ett personval, men i lika mån också ett val mellan olika regeringsprogram. Idéer och visioner om samhällsutveckling och politiska alternativ blir centrala inslag i kampanjen inför statsministervalet.

Statsministern är regeringschef och utser och entledigar på eget ansvar statsråden samt placerar dem som chefer för departement. Statsministern är den kraft, som samlat företräder regeringen utåt och som leder regeringsarbetet – § 1 och § 5. Statsministern och statsråden skall vara svenska medborgare sedan minst tio år och får inte inneha tjänst eller driva verksamhet, som kan inverka på förtroendet för deras tjänsteutövning.

Praxis att utse en vice statsminister inom regeringen skrivs in i Rf. Vice statsministern ersätter i vissa situationer statsministern som regeringschef, jfr vidare § 7.

Statsministern installeras i sitt ämbete av statschefen. Det formella makttillträdet skall ske dagen efter det statsministervalet avslutats.

Installationen av statsminister markerar maktskifte mellan olika regeringar. Detta har framför allt betydelse, då en ny statsmi-

nister tillträder. Men också vid omval sker från ansvarssynpunkt en växling av regering. Den regering, som den omvalde statsministern leder, har bakom sig ett nytt folkligt mandat, låt vara att fråga är om ett förnyat mandat. Det står den omvalde statsministern fritt att i samband med nytillträdet företa en regeringsombildning § 6.

Kan statsministern inte längre utöva sitt ämbete och frånträder han detta, träder vice statsministern in som statsminister, om mindre tid än sex månader av mandatperioden återstår. Då förblir vice statsministern regeringschef mandatperioden ut. Återstår däremot längre tid av mandatperioden, anordnas urtima statsministerval. Sådant val förrättas på samma sätt som ordinarie statsministerval § 7. Vice statsministern fullgör uppgiften som statsminister i avvaktan på utgången av det urtima valet.

Inträffar fel eller oriktigheter vid statsministerval, finns på samma sätt som vid riksdagsval en besvärsordning. Besvären prövas även i detta fall av författningsdomstolen § 8. Ytterligare bestämmelser om statsministerval meddelas i särskild vallag § 9.

Den folkvalde statsministern skyddas av regler om immunitet på samma sätt som gäller för ledamot av riksdagen § 10.

## 7 kap Regeringsarbetet

I kapitlet behandlas de betydelsefullaste elementen i regeringsarbetet. Regeringen utövar den högsta verkställande makten och styr riket – § 1. Andra viktiga beståndsdelar i regeringsarbetet är initiativ till lagstiftning, som framläggs som förslag till riksdagen. Hit hör också ansvaret för statsfinanserna och det övergripande ansvaret för landets ekonomiska politik. Uttagande av skatt skall vidare på traditionellt sätt godkännas av riksdagen på förslag av regeringen.

Beslut om lagar och andra avgöranden, som riksdagen träffar enligt Rf, text om medelsanvisning och budgetreglering, skall vidare verkställas av regeringen.

I princip är regeringsmedlemmarna på samma sätt som enligt nuvarande ordning gemensamt ansvariga för alla regeringsbeslut. En ordning med ministerstyre förblir främmande för svenskt vidkommande – jfr vidare §§ 4-6.

Liksom i nuvarande ordning fungerar ett regeringskansli för att

utveckla och förbereda olika regeringsbeslut. Arbetsfördelningen på olika departement organiseras också på traditionellt sätt av regeringen – § 2 st 1 och 4. Statsministern förordnar statsråd till chefer för de olika departementen – § 2 st 3.

Hur departementsindelningen anordnas på ändamålsenligaste sätt ankommer som nyss sagts på regeringen att avgöra. I Rf föreslås dock som obligatorium, att det skall finnas ett utrikesdepartement under ledning av en utrikesminister, som företräder landet utåt, såsom folkrätten förutsätter – § 2 st 2.

Vidare föreskrivs, att domarkompetens skall vara företrädd inom regeringen. Det senare motiveras av den centrala roll, som lagstiftningsarbetet har för medborgarna och den offentliga maktutövningen – § 2 st 3.

Det är angeläget att viktigare lagstiftningsfrågor som berör enskilda genomgående blir beredda och granskade i justitiedepartementet. Den spridning av viktigare lagstiftningsuppgifter på en mängd departement, som utvecklats under den senaste regeringsformens tid, riskerar att försvaga kvalitetskraven på lagstiftningen. Från medborgerlig synpunkt är det inte lyckosamt att lagstiftning ibland kommit att betraktas som experiment i samhällslivet för att pröva sig fram. På lagstiftning skall ställas kravet att den är klart nödvändig, väl genomtänkt och lämpligt avvägd redan från början. Offentliga ambitioner som inte fyller dessa kriterier bör inte omsättas till lag över huvud taget. Därmed fullgör ett sammanhållet departement för granskning av viktigare lagstiftningsfrågor en viktig roll i regeringsarbetet. Departementet behöver då också stå under ledning av en departementschef, som kan fullgöra denna roll. Med förslaget garanteras även, att det i regeringskretsen alltid finns åtminstone två kompetenta jurister, som kan delta i arbetet på likvärdig basis med övriga statsråd i viktigare frågor och i det pågående lagstiftningsarbetet.

Det kan från dessa utgångspunkter också finnas skäl att avlasta justitiedepartementet från andra arbetsuppgifter, som det har för närvarande, och renodla dess roll som ansvarigt organ för viktiga lagstiftningsförslag. Texten kan ansvaret för kriminalvården överföras till ett socialdepartement och tillsynen över polisväsendet till ett inrikesdepartement.

Samma betoning av lagstiftningsarbetets centrala betydelse för statsmakternas verksamhet återfinns i förslaget om lagutskott, som obligatoriskt utskott i riksdagsarbetet. Även här bör praxis



med spridning av viktigare lagstiftningsuppgifter på ett flertal utskott bytas till en ordning, där lagutskottet får ett samlat ansvar för lagstiftning i riksdagsarbetet.

I § 3 återfinns bestämmelser om remissförfarande som nödvändig del av beredningsarbetet kring viktigare regeringsförslag. Berörda myndigheter och kompetenta organisationer och sakkunniga på de områden, som blir berörda av t ex olika lagförslag, skall ges tillfälle att yttra sig och komma med synpunkter. Liksom det i riksdagsarbetet ej får göras avkall på beredningskravet skärps beredningskravet också på regeringsarbetet så, att remissförfarandet blir obligatoriskt i lagstiftningsfrågor och andra viktigare regeringsärenden.

Som inledningsvis sagts, är regeringsmedlemmarna gemensamt ansvariga för regeringens beslut. De skall därför träffas vid regeringssammanträden med statsministern som ordförande – § 4. Här anges också som qvorumbestämmelse att minst fem andra regeringsledamöter skall vara närvarande.

Principen om gemensamt regeringsansvar upprätthålls undantagslöst i lagstiftningsfrågor och för viktigare regeringsåtgärder – § 5.

Mängden av regeringsärenden i det moderna samhället kan dock leda till att det är önskvärt, att regeringssammanträdena kan frigöras från befattning med angelägenheter av mindre betydelse. Av detta skäl öppnas möjlighet att övergå till departementala beslut i sådana ärenden efter beslut av regeringen – § 5.

Statsråden är inom sina respektive ansvarsområdena föredragande inför regeringen i de ärenden som hör till det departement, statsrådet företräder. Ibland förekommer ärenden som inte kan inordnas under departementsindelningens gränser. I sådana fall förordnar statsministern, hur arbetsfördelningen skall ordnas berörda statsråd emellan – § 6.

Till ordningen med ett gemensamt ansvar i princip inom regeringen för olika regeringsbeslut hör också att regeringens överläggningar och beslut skall bli formellt dokumenterade i protokoll. Statsråd, som har skiljaktig mening, har därvid rätt att få sin ståndpunkt antecknad i protokollet – § 7.

Förslag och beslut av regeringen och andra verkställighetsåtgärder, t ex utfärdande av lagar och författningar, skall också som f n expedieras på hela regeringen vägnar. De skall därför under-tecknas av statsministern och kontrasignerats av föredragande

statsråd. Undantag får göras för ärenden av rutinbetonat slag. Här föreslås, att tjänstemän vid regeringskansliet kan få förordnande av regeringen att verkställa sådana expeditioner – § 8.

## 8 kap Folkomröstning

Institutet folkomröstning får i Ny Grundlag en viktig uppgift som folkligt kontrollinstrument i lagstiftningsfrågor. Liksom i nuvarande Rf kan folkomröstning begäras om förslag att ändra grundlag. Möjligheterna att få folkomröstning vidgas dock i förhållande till vad som gäller enligt nuvarande Rf. Det räcker med att en tiondedel av riksdagsledamöterna kräver referendum – jfr 9 kap § 12.

Särskild vikt läggs vid folklig opinionskontroll i fri- och rättighetsfrågor. Därför ställs ökade krav på folkligt samtycke vid folkomröstning. Kapitlet inleds med en påminnelse om dessa regler i rättighets- och lagstiftningskapitlen – § 1.

Folkomröstningsinstitutets användningsområde vidgas ytterligare i 8 kap, så att det blir ett reguljärt inslag i kontroversiella lagstiftningsfrågor. En tredjedel av riksdagsledamöterna ges rätt att hänskjuta lagstiftningsfrågor till avgörande genom folkomröstning. Det folkliga inflytandet över den offentliga maktutövningen stärks, om tveksamma lagstiftningsprodukter får prövas direkt av folkviljan. Den representativa demokratins uppgift är inte att göra sig till herre över folkviljan, den skall enbart vara ett uttryck för folkviljan. Vittnar opinionen om att folkets valda ombud fjärrar sig från folkmeningen, skall lagstiftning ej trumfas igenom, trots folkligt motstånd. Folkomröstning kan i sig hejda tveksamheter, som också har konstitutionell räckvidd. Tex är det föga troligt att vare sig engångsskatt på pensionssparande eller löntagarfonder drivits igenom i riksdagen, om frågorna kunnat hänskjutas till folkomröstning. Det finns i praktiken ett vitt fält, där folkets direkta medverkan i beslutsprocessen kan vara intressant och viktig från allmänpolitisk synpunkt. Tex kan meningarna om innehållet i en butikstängningslag angå allmänheten så mycket att en tillräckligt betydande opinion för folkomröstning bör respekteras – § 2.

Den ökade användningen av folkomröstning kan fördröja lag-

stiftningsproceduren. Detta måste emellertid vägas mot att lagstiftningsfrågorna kan ställas under ett direkt folkligt inflytande i kontroversiella fall. Med det synsätt, som präglar Ny Grundlag, är det folkliga inflytandet mer betydelsefullt än effektiviteten i statens maktutövning, när det gäller lagstiftningsfrågor.

För brådskande fall av fara och nödläge för landet finns vidare särskilda bestämmelser i Ny Grundlag, som ger regeringen möjlighet att handla, då landets säkerhet så kräver, eller i situationer av nationellt nödläge, för att tillgodose skydd för liv och hälsa samt i vissa andra situationer, vilka kräver särskild skyndsamhet, t ex ransonering mm – jfr 9 kap § 11.

Vidare finns liksom i nuvarande Rf särskilda regler om krig och krigsfara i 16 kap som ger statsmakterna möjlighet att handla i extraordinära situationer.

Bestämmelsen i § 2 innebär, att lagstiftningsbeslut i riksdagen får underställas en begärd folkomröstning. Det omstridda lagförslaget får ej genomföras, förrän sådan omröstning hållits.

Folkomröstningsförfarandet vidgas ytterligare genom möjlighet till direkt folkligt initiativ till referendum i lagstiftningsfrågor. Också dessa bestämmelser återfinns i § 2.

Det folkliga initiativet är i de nämnda fallen utformat som ett kontrollinstrument i lagstiftningsfrågor. Förslaget innebär således inte att olika initiativ och åtgärder kan krävas av statsmakterna genom folkomröstningsbeslut. Sådana frågor hänvisas till den sedvanliga gången med förslag och behandling inom ramen för den representativa demokratins normala beslutsgång, dvs initiativ från regering eller riksdag. Skälet härför är, att lagstiftningsfrågor som skall avgöras av statsmakterna måste vara tillräckligt klarlagda och belysta till sina konsekvenser, innan några avgörande beslut träffas. Detta är en mycket viktig utgångspunkt för det synsätt, som anläggs i Ny Grundlag – jfr vidare 9 kap i förslaget.

Också folkomröstningsinstitutet måste underkastas detta krav på allsidig belysning av de frågor som behandlas inför ett slutligt avgörande. Folket måste helt enkelt ha tillräckliga upplysningar till sitt förfogande för att kunna ta ställning på ett genomtänkt sätt. Så blir också fallet, när folkligt referendum på här föreslaget sätt formats till ett kontrollinstrument i lagstiftningsfrågor.

För folkligt initiativ till referendum i lagstiftningsfrågor fordras enligt förslaget en betydande opinion. Minst 100 000 röstberättigade medborgare skall ansluta sig till kravet § 2 st 2. De frågeställ-

ningar som förs ut till folkomröstning skall kunna besvaras med ja eller nej. Det kan då vara fråga om vissa bestämmelser i ett lagförslag eller förslaget i sin helhet. Närmare bestämmelser om frågors formulering osv förutsätts bli utfärdade i folkomröstningslagen – jfr § 7.

Möjligheten att begära folkligt referendum behöver stå öppen till dess man faktiskt vet, hur innehållet i riksdagens beslut slutligt utformas genom avgörandet i kammaren. Begäran om omröstning skall därför kunna inges dagen efter kammarens beslut. Framställningen riktas enligt förslaget till talmannen. Promulgationsförfarandet för av riksdagen antagna lagar behöver på detta sätt normalt ej uppehållas. När en dag förflutit är med andra ord som regel lagförslag slutligt antagna.

Anmäls däremot begäran om folkligt referendum, måste utgången av omröstningen avvaktas. Vid folkliga initiativ får den grupp, som står bakom kravet på omröstning, tre veckor på sig att manifesteras det stöd på 100 000 röstberättigade, som fordras för att omröstning skall komma till stånd. Inom denna tid skall begäran om omröstning fullföljas genom anmälan till författningsdomstolen – § 2 st 3.

Folkomröstningsförfarandet enligt §§ 1 och 2 är beslutande – jfr vidare § 6 st 1. I § 3 öppnas även utrymme för rådgivande folkomröstning i viss fråga, vilket enligt förslaget också lämnas öppet för direkt folkliga initiativ. För att kräva ett rådgivande referendum fordras en beaktansvärd opinion – även i detta fall ett stöd av minst 100 000 röstberättigade. Den fråga, som berörs av omröstningen, skall vidare kunna besvaras med ja eller nej.

Författningsdomstolen prövar, om de formella förutsättningarna för folkomröstning är uppfyllda eller ej, och bestämmer tidpunkt för omröstningen, om så är fallet – § 4.

Röstberättigade i folkomröstningen är alla medborgare, som finns upptagna i den årligen upprättade röstlängden för allmänna val – § 5 – jfr vidare även 4 kap § 2.

Som framgått av kommentaren till § 1 gäller vidgade krav på folkligt samtycke, när det är fråga om medborgerliga fri- och rättigheter. Då det gäller förslag att ändra grundlag, hålls folkomröstning alltid i anslutning till ordinarie riksdagsval – jfr 9 kap. Därmed får frågan utrymme i valrörelsen och den uppmärksamhet, som behövs i ett allmänt folkligt val.

För folkomröstning, som begärs av en riksdagsminoritet i van-

liga lagstiftningsfrågor eller på begäran efter ett folkligt initiativ, är det motiverat med särskilda regler. Dessa syftar till att manifesteras, att det verkligen finns ett rimligt folkligt intresse för att låta folkomröstningen få utslagsgivande betydelse i lagstiftningssammanhang. En udda grupp skulle tex annars mycket väl kunna samla kanske mer än 100 000 röstberättigade för sitt synsätt och t o m vinna majoritet i en omröstning, där endast mycket begränsade grupper deltar, beroende på att saken har litet allmänt intresse. En sådan ordning skulle m a o ge alltför stort utrymme för minoriteter att driva igenom sin uppfattning.

För att gardera mot en sådan utveckling ställs därför upp ett krav på att kritiker av ett kontroversiellt lagförslag skall kunna samla ett betydande stöd för sin åsikt bland de röstberättigade. Enligt förslaget krävs det för att hindra genomförandet av en misshaglig lag, att de missnöjda får majoritet i omröstningen och att de också representerar minst 30 % av de röstberättigade. Denna ordning betyder också, att anhängare till lagförslaget behöver mobilisera ett brett folkligt stöd för sin åsikt för att säkerställa ett genomförande av lagförslaget. Intresset av ett rimligt folkligt stöd också till förmån för lagförslaget blir på så sätt ådagalagt. Samlar motståndarläget föreskrivna 30 % av rösterna bland de röstberättigade, fordras att anhängarna till förslaget kan samla fler röster – t ex 31 % – och kravet på intresse för att avgöra frågan med ett aktivt valdeltagande inom valmanskåren kommer då att överstiga 60 % av de röstberättigade. Att ett sådant folkligt intresse för lagstiftningsfrågan respekteras som utslagsgivande synes rimligt. Enligt förslaget är ett lagförslag förkastat, om motståndarna på här angivet sätt samlar fler röster i folkomröstningen än 30 % av de röstberättigade och befinner sig i majoritet vid omröstningen – § 6 st 1.

Till skillnad från beslutande omröstning i lagstiftningsfrågor är rådgivande folkomröstningar enligt § 3 uteslutande en opinionsyttring. Det slås för sammanhangets skull fast i § 6 st 2.

Förfarandet vid folkomröstning förutses bli reglerat i lag liksom gällande ordning. Med den vidgning som sker i fråga om användning av beslutande referendum behöver institutet vidareutvecklas och får med förslagets synsätt en central ställning i den demokratiska beslutsordningen. Det blir av samma dignitet som de allmänna valen till beslutande församlingar. Lagen om folkomröstning får t ex närmare reglera hur frågor vid folkomröstningen

skall formuleras och ställas till medborgarna i ämnen, som hän- skjuts till referendum, hur röstsammanräkning skall organiseras hos valmyndigheterna osv – § 7.

## **9 kap Lagar och andra föreskrifter**

Lagstiftningen tillhör de viktigaste uppgifterna för den centrala statsmakten. Liksom i nuvarande Rf ägnas därför ett särskilt kapitel häråt. Genom lagarna bestäms den rådande ordningen medborgarna emellan i det civila livet och gränserna för och innehållet i den offentliga maktutövningen i samhället. Lagstiftningsarbetet har därför ägnats särskild omsorg. Särskilda kvalitetskrav har uppställts för lagstiftningen till skydd för medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter i andra kapitlet. Den konstitutionella kontrollen över efterlevnaden av vår grundlag har förstärkts genom författningsdomstolen i 14 kap. Vidare har betonats, att riksdagen genom lagutskottet genomgående skall utföra en samlad granskning av viktigare lagförslag. Man frångår nuvarande praxis med uppsplittring av lagstiftningsfrågor på ett flertal olika utskott.

Likaså har betonats, att justitiedepartementet genomgående skall bereda viktigare lagförslag i regeringskansliet, innan de föreläggs riksdagen. Härtill kommer att beredningskravet skärpts beträffande behandlingen av lagförslag både i regeringskansliet och i riksdagen. Omsorgen om lagstiftningens kvalitet är med andra ord ett viktigt inslag i reformarbetet med förslaget till ny grundlag.

I en betryggande lagstiftningsprocedur ingår också lagrådsgranskning på traditionellt sätt av lagförslag, som skall behandlas i riksdagen. Något avkall på detta beredningskrav görs ej heller – jfr § 17.

Förslaget till Ny Grundlag tar också avstånd från nuvarande praxis med ramlagstiftning för att bestämma enskildas skyldigheter och förpliktelser mot det allmänna. Denna metod leder till att ämbetsverk och myndigheter ger lag dess egentliga innehåll genom tillämpningsföreskrifter. Riksdagen får inte delegera lagstiftningsmakt i sådana frågor till tillämpningsorgan, utan folkets valda ombud skall själva i full utsträckning ta ansvaret för innehållet i de lagar, som bestämmer viktig offentlig maktutövning mot enskilda – jfr § 6.

I Ny Grundlag föreslås som tidigare nämnts också en vidgad användning av folkomröstningsinstitutet. Är en lagstiftningsfråga kontroversiell, kan en tredjedel av riksdagens ledamöter kräva att frågan skall avgöras genom folkomröstning – jfr 8 kap.

I lagstiftningskapitlet anges så vidare på ett sammanfattande sätt de viktigaste ämnesområden för normgivning, som kräver beslut av riksdagen. Att riksdagens medverkan också erfordras i andra sammanhang framgår av innehållet i andra bestämmelser i Rf. Lag för riksdags- och statsministerval beslutas exempelvis av riksdagen – jfr 4:9 och 6:9 i förslaget.

Som nyss framgått anges i kapitlet olika ämnesområden, där normer som utfärdas fordrar beslut av riksdagen. Kapitlet inleds med ett generellt krav på lagform för all slags reglering av medborgarnas fri- och rättigheter. Detta intresseområde framgår av 2 kap. Detta krav på lagform följer i åtskilliga stycken redan av reglerna om på vilka ämnesområden normgivningen skall ske genom lagstiftning men får betydelse, så snart bestämmelser utfärdas i något annat sammanhang, som berör medborgerliga fri- och rättigheter – § 1.

I § 2 återfinns som i nuvarande Rf kravet på lagform för regler om medborgarnas personliga förhållanden och inbördes angelägenheter, dvs vad som traditionellt betecknas som civillag. Detta lagstiftningsområde är både skiftande och omfattande och innefattar den civila samhällsordningens olika behov av stadganden i livets och samlevnadens skiften: t ex arvs- och familjerätt, regler för handel och köp, bestämmelser om bolag och föreningar osv. Också bestämmelser om medborgarskap hänförs i förslagets mening till denna lagstiftningskategori.

Som framgår inledningsvis följer krav på lagform i fråga om reglerna på åtskilliga intresseområden redan av rättighetskapitlet. Hit hör bl a vad som sammanfattande brukar benämnas allmän straff- och kriminallag. Detta krav på lagform återges i § 3 så, att regler om brott och påföljder för brott skall anges i lag.

I senare års lagstiftning har det blivit brukligt att beteckna vissa slag av påföljder som avgifter. Sådana terminologiska fintligheter påverkar ej kravet på lagform i förslagets mening. Det är den verkliga innebörden, som avgör. Således krävs lagform t ex för sk avgifter som införts som sanktion för överträdelse av bl a byggnads- och skatteregler i nuvarande författningspraxis. Fiskala avgifter återigen behandlas i följande paragraf.

Uttrycket brott innefattar som i nuvarande praxis inte ordningsföreseelser. Också på den punkten är den verkliga innebörden i laginnehållet avgörande. Är påföljden för en överträdelse ingripande t ex från ekonomisk synpunkt eller på annat sätt allvarlig – t ex genom att frihetsberövande ingår – passeras som regel gränsen för vad som kan betecknas som ordningsföreseelse.

På samma sätt som i nuvarande Rf föreskrivs lagform för skattelag. Kravet på lagform gäller också fiskala avgifter och andra pålagor, t ex stämpelskatt, avgifter för lagfart osv. I begreppet avgift ingår emellertid också sådana avgifter för offentligt reglerad verksamhet, som betjänar enskilda, t ex bygglovavgifter, bestämmelser om avgifter till kommunala vatten- och avloppsanläggningar, fjärrvärmeförsörjning osv som återfinns i nuvarande VALagen och fjärrvärmelagen osv – § 4 st 1.

I § 4 st 2 anges vidare att reglering med krav från det allmänna på personliga tjänster från medborgarna tillhör det obligatoriska lagstiftningsområdet på samma sätt som i nuvarande Rf. De viktigaste exemplen härpå – värnplikt och civilförsvarsplikt – omnämns här.

I § 5 anges krav på lagform för offentlig reglering av enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Det har blivit ett utmärkande drag för den moderna samhällsutvecklingen, t ex på kreditväsendets område genom banklagstiftning och stadganden om tillsyn av bankinspektionen, vidare genom lagen om försäkringsrörelse och reglerna om tillsyn av försäkringsinspektionen osv. Hit hör t ex också bestämmelser om uppgiftsskyldighet till det allmänna och liknande åligganden, bestämmelser om förvärvstillstånd, förköp eller expropriation osv.

Åtskillig lagstiftning kan föfalla under flera kategorier samtidigt, som kräver lagform. Byggnadslagstiftningen är t ex i vissa stycken civillag, som bestämmer grannelagsförhållanden mellan enskilda (jfr § 2). I andra stycken ställer byggnadslagstiftningen offentliga krav på samordning av bebyggelse i planer osv genom regler hemmahörande under § 5. Byggnadslagstiftningen innehåller också påföljder vid olovligt byggande, som faller under §§ 3 eller 4 och lösensregler, som faller under § 5.

I § 6 föreslås ett förbud mot ramlagstiftning i frågor som reglerar enskildas skyldigheter eller förpliktelser mot det allmänna. Denna metod som kräver senare utfyllnad med normer praktiseras f n inom bl a skatte- och byggnadslagstiftningen i form av normer



och anvisningar från riksskatteverket och planverket m fl. Förslagets utgångspunkt är att innehållet i lagarna skall utvecklas i praxis av myndigheter och domstolar och inte genom dekret av myndigheter och ämbetsverk. Lagstiftningens innehåll skall med andra ord vara tillräckligt genomtänkt och utvecklat från början för att kunna förstås och tillämpas av de organ, som behandlar olika enskilda ärenden.

I rena ordningsfrågor, t ex standardkrav på bilar eller trafikregler för framförande av fordon osv, får regler utfärdas i förordning. Sådana regler tillhör den verkställande maktens kompetensområde. Så snart det gäller skyldigheter och förpliktelser för enskilda mot det allmänna, är normgivningen dock förbehållen regeringen. Någon delegationsbestämmelse för nedflyttning av verklig normgivningsmakt till verk och myndigheter föreslås m a o inte — jfr vidare § 10.

Hur ordningsfrågor som kan bestämmas av regeringen skall avgränsas från ämnen, för vilka gäller kravet på lagform enligt § 6, beror på den verkliga innebörden i regelinnehållet. Är konsekvenserna av en reglering t ex ekonomiskt betungande eller är tillämpningen beroende på bedömning, som fordrar intresseavvägningar från fall till fall, kan regelinnehållet i allmänhet knappast betecknas som avseende ordningsfrågor. Gäller det däremot t ex tekniska krav, som upprätthålls genomgående på ett mer eller mindre mekaniskt sätt som standard från t ex säkerhetssynpunkt, exempelvis vid tillverkning av bilar eller förvaring av brandfarliga ämnen, faller regelinnehållet ofta inom området för ordningsföreskrifter.

Som inledningsvis konstaterats kräver rättighetskapitlet i förening med § 1 generellt lagform på ett övergripande sätt inom för medborgarna särskilt centrala rättsområden. Hit hör t ex principen om tillgång till opartisk och offentlig rättegång vid allmän domstol i frågor om ansvar för brott eller i civila tvister — jfr 2:12 i förslaget — jfr även andra procedurgarantier i andra kapitlet, särskilt vid frihetsberövanden mm. Föreskrifterna i § 7 innebär, att rättegångsbalken och reglerna om förvaltningsprocessen m fl procedurregler om förfarandet vid domstolar på traditionellt sätt i sin helhet tillhör de frågor, vilkas reglering kräver lagform. Också förfarandet inför åklagarmyndigheter tillhör i praktiken samma komplex av procedurbetonade frågor, och omnämns därför uttryckligen i förslaget — § 7.

Viktigare grunder i förvaltningsförfarandet hos myndigheter och offentliga organ tillhör också områden, som kräver lagform i nuvarande ordning – jfr förvaltningslagen mm. Detta lagstiftningsområde nämns därför i § 8. Liksom i nuvarande ordning innefattar detta lagstiftningsområde i princip offentlig maktutövning generellt och tar m a o sikte på t ex kommunala förvaltningsorgan. Kronofogdemyndigheter har emellertid särskilt omnämnts, beroende på deras grannliga uppgifter som offentliga verkställighetsorgan både i civila och offentliga angelägenheter.

Liksom i nuvarande Rf utgår förslaget från att kommunernas organisation och verksamhet och rikets administrativa indelning i kommuner skall bestämmas i lag – § 9. I princip får kommunernas offentliga maktutövning, beskattningsrätt etc anses vara ett utflöde av statens offentliga makt. Däröver bestämmer riksdagen genom sin makt över lagarna.

I § 10 behandlas möjligheter för riksdagen att delegera lagstiftningsbefogenhet — 1 st, utfärdande av verkställighetsföreskrifter om fullgörande av lag — 2 st, samt regeringens mandat att utfärda normer i ämnen som inte förbehållits riksdagens lagstiftningsmakt enligt grundlag, den s k restkompetensen – 3 st.

Riksdagens möjlighet att delegera lagstiftningsuppgifter till regeringen omfattar inte ämnen, som gäller medborgerliga fri- och rättigheter, strafflagstiftning eller skatter och avgifter. På lagstiftningsområden i övrigt, som förbehålls riksdagen, får föreskrifter utfärdas av regeringen, om riksdagen så medger. Förslagets utgångspunkt är, att ansvaret för lagstiftningens innehåll i väsentliga och principiella frågor ligger hos riksdagen och att delegation av normgivningsmakt till regeringen begränsas till att avse utfyllnad av lagstiftningen i olika detaljer av tillämpningskaraktär. Det ligger vidare i sakens natur, att riksdagen kan begränsa eller helt återkalla en tidigare given delegation, närhelst den finner det påkallat.

I § 10 2 st ges möjlighet för regeringen att utfärda verkställighetsföreskrifter. Denna uppgift kan också delegeras till verk och myndigheter. Verkställighetsföreskrifter skall i princip inte fylla ut överordnade normer om hur regler skall tolkas. I stället är det här fråga om hur myndigheter skall förfara, t ex beträffande anförtrödda tillsynsuppgifter.

Regeringens s k restkompetens att utfärda föreskrifter i ämnen, som inte kräver riksdagens medverkan, omnämns i § 10 3 st. Hit

hör t ex organisatoriska föreskrifter, verksstadgar etc för olika verk och myndigheter m m.

De berednings- och formkrav, som gäller vid lagstiftning under normala förhållanden, måste i olika stycken stå tillbaka för nationella intressen vid krig- eller krigsfara och andra nationella nödlägen. På samma sätt som i nuvarande Rf finns därför ett särskilt kapitel som mer ingående behandlar krigsförhållanden – kap 16.

I lagstiftningskapitlet föreslås ett mandat för regeringen att inskrida med regler, som behövs för att skydda landets säkerhet i sådana situationer – § 11 1 st.

I § 11 2 st ges regeringen vidare möjlighet att också i andra fall inskrida med föreskrifter till skydd för liv, hälsa och säkerhet i brådskande lägen. Bestämmelsen kompletterar generellt behovet av s k beredskapslagstiftning för situationer, som kan vara oförutsedda. Vissa brådskande inskridanden i den ekonomiska politiken tillåts också som regeringsåtgärder i § 11 2 st, nämligen ransonerings-, valutareglering och tullbestämmelser.

Gemensamt för samtliga dessa beredskapsfall i § 11 föreslås, att regeringsåtgärderna omgående måste underställas riksdagen för godkännande – 3 st.

I § 12 återfinns kravet på tvåbeslutssystem i grundlagsfrågor, som förekommer även i nuvarande Rf. För grundlagsbeslut fordras två likalydande beslut i riksdagen, varav det andra skall ha tillkommit efter ett riksdagsval – § 12 1 st.

Möjligheterna till folkomröstning vid grundlagsändring vidgas i förhållande till vad som gäller enligt nuvarande Rf. Det räcker att en tiondedel av riksdagsledamöterna så kräver (jämfört med en tredjedel i nuvarande ordning) – § 12 2 st

Folkomröstning i grundlagsfrågor hålls alltid i anslutning till ordinarie riksdagsval, vilket befrämjar att konstitutionella frågor får sådan genomslagskraft i valrörelsen, att medborgarnas opinionskontroll blir verksam – § 12 3 st.

I § 12 4 st anges liksom i nuvarande Rf att folkomröstningens resultat är utslagsgivande. Godkänner ej flertalet röstande ett vilande grundlagsförslag är det förkastat.

Riksdagsordningen, som innehåller närmare bestämmelser om riksdagsarbetet, ingår som en viktig länk i reglerna om de centrala statsmakternas beslutsfunktioner. I förslaget har dessa regler redan tidigare – jfr 5:9 – hänförts till områden som kräver lagform – § 13.

I förslaget § 14 behandlas promulgationsförfarandet. På samma sätt som i nuvarande ordning tillhör det regeringens verkställighetsuppgifter att utfärda lag – § 14. En påminnelse lämnas att detta skall ske omgående.

I förslaget ges regeringen vidare i kraft av sitt folkliga mandat rätt att hänskjuta riksdagsbeslut, som den finner grundlagsstridiga till författningsdomstolen. Förslaget utgår ifrån att konstitutionen skall kunna värnas på ett effektivt sätt. Hit hör också en kontroll från regeringsmaktens sida, då lagar promulgeras. Vägrar regeringen utfärda lag, blir frågan hänskjuten till behandling i författningsdomstolen. Härigenom fästs uppmärksamheten på lagförslagets konstitutionella tveksamhet. Regeringens rätt att inskrida mot konstitutionellt tveksamma förslag stärker respekten för konstitutionen redan i beslutsprocessen – § 15.

I § 16 anges på samma sätt som i nuvarande Rf att upphävande av lag fordrar samma beslutsordning som instiftande av lag.

Kapitlet avslutas med bestämmelser om lagrådets medverkan vid lagstiftning. Som inledningsvis sagts blir detta beredningskrav undantagslöst – § 17.

Både regeringen och riksdagsutskotten har rätt att begära yttrande från lagrådet, utskott t ex för att komplettera i ämnen, som kan ha tillförts vid riksdagsbehandlingen.

Slutligen anges inriktningen på lagrådsgranskningen i fem punkter, som är ämnade att ge uppmärksamhet åt lagarnas konstitutionella halt och samstämmighet med det övriga rättssystemet, framlagda lagförslags inre logik, förslagens förenlighet med rättssäkerhetskrav, deras ändamålsenlighet och lagstiftningsprodukternas användbarhet i den praktiska tillämpningen. Samtliga dessa punkter har överförts utan ändring från nuvarande Rf (Rf 8:18).

## **10 kap Finansmakten**

Liksom nuvarande Rf innehåller förslaget ett särskilt kapitel om finansmakten.

En viktig principiell nyhet i förslaget är bestämmelsen om att det allmänna genom skatter och andra pålagor ej får utta mer än 50 % av bruttonationalprodukten. I 2 kap har förslag framförts om en

skattebelastning på normalt högst 50% av den enskildes inkomst. Skattetrycket kan likväl stiga till mycket höga nivåer genom andra pålagor, t ex genom omsättningsskatt och avgifter på produktionsmedel. Genom en fortgående ökning av skattebelastning på företagen – under senare år genom exempelvis vinstdelningsskatt, ny fastighetsskatt, särskild kraftverksskatt, tillfällig pensionskatt, skyldighet att nedsätta vinstmedel på räntelösa konton till förnyelsefonder m m— kan en ökande del av den totala produktionen ställas under direkt politisk kontroll.

Liksom skattekvoten för enskilda har satts vid 50% av inkomsten föreslås för nationens vidkommande en gräns för skattetrycket vid 50% av BNP. Skattekvoter därutöver förvandlar medborgarnas frihet till arbete i de styrandes tjänst. Medborgarna kan bli ett medel för makthavarnas ambitioner, vilket är främmande för fria staters liv. Det föreslagna taket för skattekvoten regleras i § 3.

Regeln har formats så, att riksdagen årligen måste ta ställning till om skattetrycket skall få utvecklas över denna gräns på 50% av BNP. Om taket skall genombrytas krävs två tredjedels majoritet. Undantag görs också här för situationen vid krig eller krigsfara eller nationellt nödläge.

I förslaget får regeringen rätt att uppta lån som ett led i den ekonomiska politiken för att utjämna statens inkomster och utgifter mellan budgetår (§ 2). I princip är riksdagen dock skyldig att täcka statens utgifter med skatter och avgifter eller andra inkomster för det allmänna, t ex överskott från affärsdrivande verk. En övervältring av skattebörda på senare generationer genom ohämdad upplåning, som tendensen varit vissa år under nuvarande Rf, är en fara som måste förebyggas. Därför underkastas regeringens upplåning en strikt begränsning.

Underskotten får inte bestå oreglerade mer än två år, räknat från det budgetår, då underskottet uppkom. Undantag görs härvid för nödsituationer, krig eller krigsfara – § 2 2 st.

Medel som anslås av riksdagen skall i princip vara bundna till de ändamål, som medborgarnas ombud i riksdagen avsett. Medel skall med andra ord ej kunna stå till regeringens fria disposition såsom medges av nuvarande Rf. Regeringen kan inte ges samma handlingsfrihet som den verkställande ledningen för ett affärsdrivande företag. Den är i stället ansvarig för att resurserna används på föreskrivet sätt.

Regeringen blir rättsligt bunden med redovisningsskyldighet att

statens medel används på det sätt som riksdagen beslutat i statsbudgeten.

Kapitlet inleds med en bestämmelse, som anger att statens verksamhet på traditionellt sätt skall underkastas en årlig budgetreglering – § 1 1 st. Som komplettering föreslås att dagens praxis med långtidsbudget som stöd för planering av ekonomisk verksamhet ingår i den statliga planeringen med en tidshorisont på 3 – 5 år – § 1 2 st.

Den budgetreglering som skett får normalt heller inte frångås under löpande budgetår, t ex genom tilläggsbudget, som blivit praxis under nuvarande Rf. Även riksdagen är med andra ord bunden av den årliga budgetreglering som skett – § 4 2 st. Undantag får ske vid händelser av synnerlig vikt, t ex avgörande förändringar i den ekonomiska konjunkturen, vid krig, krigsfara eller nationella nödlägen. I sådana fall får riksdagen anta tilläggsbudget, som bryter den gällande budgetregleringen för året – § 4 2 st.

Även statens övriga tillgångar skall användas på sätt som riksdagen bestämt — § 5 1 st. Också i detta fall får avsteg göras i händelse av krig, krigsfara eller annat nationellt nödläge – § 5 2 st. Riksdagens godkännande skall inhämtas för de åtgärder regeringen vidtar i sådana lägen – § 5 2 st.

Under de senaste decennierna har våra kommuners ambitioner och åtaganden vidgats. Delvis har detta skett genom att staten ålagt dem olika uppgifter. Ibland har staten skickat med bidrag för att täcka en del av kommunernas ökande kostnader. Samtidigt har staten dock övervälat ekonomiskt ansvar på kommunerna. Statens engagemang för sjukvården har fått betalas av landstingen, som svarar för en mycket stor andel av den kommunala utdebiteringen. Sammantaget har de kommunala utdebiteringarna vuxit till en större belastning för medborgarna än de statliga.

Härigenom blir det svårare för riksstyrelsen att ta ett samlat ansvar för landets ekonomiska politik. Men också för skattebetalarna är det vanskligt med konkurrerande beskattningsmakter, där politiska församlingar på skilda nivåer har egna ambitioner att finansiera offentlig verksamhet med skatter utan något gemensamt övergripande ansvar för den totala skattebelastningen på medborgarna. I systemet med konkurrerande beskattningsmakter ligger en viktig del av förklaringen till utvecklingen mot dagens skattetryck på nivåer betydligt över 50% av BNP.

Staten får ansvar för att skattekvoten totalt sett inte skenar iväg

med lokala skatter på kommunal nivå eller regionala på landstingsnivå, som spränger den tillåtna ramen för beskattning på 50% av BNP. Sker så, måste staten ingripa för att återställa skatetrycket till det grundlagfästa. Detta är konsekvent med vårt synsätt att staten ytterst genom sin lagstiftnings- och beskattningsmakt ansvarar också för den offentliga maktutövning i kommunerna som lokala eller regionala förvaltningsorgan utövar.

Hur staten uppfyller sitt ansvar för den totala skattekvoten får den själv bestämma. Exempelvis kan den själv begränsa sina egna ambitioner och skatteanspråk i erforderlig mån. Staten kan också begränsa sina krav på kommunerna eller ta ett ökat statligt ansvar för utgifterna genom statlig medelstilldelning. Ytterligare utvägar för staten kan vara kontroller över den kommunala skatteutvecklingen, bestämmelser om skattetak osv.

Kommunernas i princip självständiga ställning i fråga om den egna ekonomiska förvaltningen, som har historisk hävd i vårt land, återges i § 6.

Detta anges så, att kommunerna får medel att täcka sina utgifter genom kommunal beskattning, som medges i kommunalskattelagen eller med avgifter för tillhandahållna tjänster. Är tjänsterna ej frivilliga utan tvungna pålagor följer av 9 kap §§ 4 och 5, att avgifterna skall vara bestämda i lag, som t ex VA-lagen, fjärrvärmelagen osv. Kommunerna får också resurser genom statlig anslagsgivning till kommunala uppgifter. Det är särskilt genom sådan anslagsgivning, som staten har möjligheter att vidta åtgärder för att innehålla den föreskrivna totala skattekvoten på 50% av BNP för den samlade offentliga verksamheten i landet.

Regeringen utser ordförande i riksgäldsfullmäktige, som fö har en parlamentarisk sammansättning. Så säkerställs, i likhet med vad som gäller enligt 1974 års Rf, en nära kontakt mellan regeringen och riksdagen när det gäller viktiga områden i den ekonomiska politiken, i detta fall särskilt i fråga om kapitalmarknaden. Förbudet mot skatteövervältring över tiden genom statlig upplåning – jfr § 22 st - ankommer det i första hand på riksgäldsfullmäktige att iakttas – § 7.

Slutligen återfinns i detta kapitel bestämmelser om riksbanken som ett riksdagen underställt organ för skötseln av penningväsendet.

Riksbankens verksamhet är underställd ett parlamentariskt organ, riksbanksfullmäktige, med en av regeringen utsedd ordförande.

de, vilket också motsvarar gällande ordning. Härigenom tillgodoses bl a behovet av nära kontakter mellan regering och riksdag i fråga om penningpolitiken. Också riksbankens sedelutgivningsmonopol bibehålls – § 8.

## 11 kap Rättsskipningen

I förslaget skiljs rättsskipning och förvaltning åt. De behandlas i olika kapitel, detta till skillnad från nuvarande Rf. Därmed markeras även domstolarnas självständighet och oavhängighet gentemot den styrande och verkställande makten, vilket är en utgångspunkt för förslaget. Domstolarnas rättsskipande verksamhet behandlas i 11 kap.

Som redan föreskrivits i rättighetskapitlet – 2:11 och 2:12 – skall det finnas oberoende domstolar och åklagarmyndigheter. Principen vidareutvecklas i detta kapitel med föreskrifter, att lagstiftningen skall ange deras huvudsakliga organisation samt arbetsfördelningen mellan olika domstolsorgan, t ex i en instansordning, indelning i allmänna och administrativa domstolar – §§ 7–8. Här anges också, att högsta domstolen och regeringsrätten är landets högsta rättsinstanser — § 2.

I förslaget förordas en förändring av utnämningmakten inom domstolsväsendet i syfte att garantera domstolarnas självständiga ställning. Enligt förslaget fördelas utnämningmakten mellan regeringen, riksdagen och advokatsamfundet. Förslaget innebär, att domartjänsterna då de blir lediga tillsätts i turordning först av regeringen, därefter av riksdagens lagutskott och tredje gången av advokatsamfundet osv i samma ordning - § 5. Tillsättningsförfarandet regleras närmare av författningsdomstolen. Har domare tillsatts på annan grund än förtjänst och skicklighet kan författningsdomstolen undanröja beslutet.

Förslaget utvecklar härigenom den redan i 1 kap § 9 angivna grundsatsen, att rättsskipningen skall fullgöras av självständiga och oavhängiga domstolar. Samma syfte har också förslaget att enbart jurister med lång yrkeserfarenhet kan rekryteras till ordinarie domarämbeten – §§ 3-4.

Sammanhängande med domstolars och domares konstitutio-



nella oavhängighet i förhållande till den lagstiftande och styrande makten är också traditionen att ordinarie domare skall vara oavsättliga. Domarna skall ej bli beroende av andra makthavare. Denna hävdvunna princip återfinns i § 6. Också frågor om avstängning eller skiljande av domare från ordinarie tjänst behandlas enligt förslaget närmare i föreskrifter, som meddelas av författningsdomstolen. Grundsatsen om domstolsmaktens oavhängighet har också förankring i § 3, där det klargörs, att ordinarie domartjänster ej får vara rekryterings- eller utbildningstjänster, också detta för att gardera mot påverkan i form av karriärhänsyn o d. Den dömande verksamheten förbehålls av samma skäl ordinarie befattningshavare – § 3. Utbildning av jurister vid domstolar får m a o ske i funktioner som bisittare, protokollförare, handläggare av kanslifunktioner inom lagfarts- och utsökningsväsende osv. Med förslagets förändring av utnämningmakten till domartjänster kommer också rekryteringen till domarbanan att vidgas inom juristkåren och omfatta t ex yrkeskarriärer som advokater och åklagare mm.

Att allmänna domstolar skall pröva civila tvister och frågor om ansvar för brott har redan angetts i 2 kap § 12. Rättighetskapitlets grundsats återkommer därför för sammanhangets skull även bland 11 kapitlets bestämmelser om rättsskipning – § 7.

I § 8 behandlas förvaltningsdomstolarnas verksamhet. Dit hänförs tvister om skyldigheter och åligganden för enskilda mot det allmänna, som bestämts i lag, t ex genom ekonomisk lagstiftning.

I kapitlet återfinns också den för rättsskipningens självständighet centrala grundsatsen, att den politiska makten inte får blanda sig i tolkning och tillämpning av lag i det enskilda fallet — § 9.

Resningsinstitutet – § 10 – förankras i grundlagen, som också skett i nuvarande Rf.

## 12 kap Förvaltningen

Förslagets utgångspunkt är, att offentlig makt skall utövas under lagarna – § 3. Principen ger de folkstyrda statsmakterna i regering och riksdag det yttersta ansvaret för maktutövningen i lagbundna och kontrollerbara former, verk och myndigheter ansvar att hand-

la självständigt med stöd av givna normer och medborgarna trygghet mot godtycke och maktmissbruk. Det svenska förvaltningssystemet verkar traditionellt efter dessa principer. Det är ett viktigt led i den medborgerliga tryggheten att dessa traditioner består. Utredningsförslag och diskussioner i riksdagen under senare tid innebärande en ökad betydelse för informella kontakter mellan regeringskansli och myndigheter i viktiga sakfrågor bäddar för politisering av själva den sakliga besluts- och beredningsproceduren i den offentliga maktutövningen. Sådana idéer strider mot tanken på kontrollerad maktutövning som ett värn för medborgarnas integritet. Särskilt viktig är den gängse grundsatsen, att riksdagen ej får ingripa i tillämpningen, när förvaltningsmyndigheter beslutar i enskilda fall – § 4. Denna begränsning gäller också i fråga om regeringen.

Som tidigare redovisats i 7 kap förblir också regeringen kollektivt ansvarig för hur den högsta styrande och verkställande makten brukas. Ministerstyre är som tidigare konstaterats främmande för vårt land. Regeringens maktutövning sker med stöd av lagar och förordningar, som vidareutvecklas i normativa former genom kungörelser, föreskrifter och instruktioner till olika verk, myndigheter och förvaltningsorgan – jfr vidare § 3.

I § 1 anges allmänt statsförvaltningens olika organ och regeringens övergripande ansvar som högsta ledning för den styrande och verkställande makten i staten. Riksstyrelsens funktion och formerna för maktutövningen har redan kommenterats inledningsvis i 7 kap och i kommentarerna till 9 kap.

Den kommunala självstyrelsens särställning har även kommenterats tidigare – jfr 9 kap och 10 kap. Kommunernas administrativa självständighet under lokal politisk ledning slås för sammanhangets skull fast även i förvaltningskapitlet, som på traditionellt vis stadgar, att kommunernas förvaltningsstruktur behandlas i en särskild kommunallag — § 2.

Under § 5 behandlas grunderna för statliga tjänstetillsättningar och behörighetskrav för vissa tjänster. Principerna överensstämmer med nuvarande Rf och utvecklas vidare i allmän lag. Tjänstetillsättning skall ske på objektiva grunder, alltså med utgångspunkt i yrkesskicklighet och meriterad tjänstgöring i den verksamhet som tjänsten avser. Den gängse tolkning av uttrycken ”förtjänst” och ”skicklighet” bibehålls – § 5 1 st. Vidare klargörs – § 5 2 st – att regeringen har rätt att tillsätta statssekreterare, rådgivare

i regeringskansliet och sakkunniga som förtroendetjänster. Det samma gäller om verkschefer och generaldirektörer. Det generella kravet på saklig kompetens skall upprätthållas.

För statliga tjänster omedelbart under regeringen och statsråd samt för ledande tjänster inom riksdagen och dess verk uppställs krav på svenskt medborgarskap — § 6.

I § 7 behandlas nådeinstitutet. Grunderna för tillämpningen anges vidare för att utesluta godtycke i tillämpningen — § 7 2 st. Möjligheten att nådevägen ta individuell hänsyn utsträcks också till ekonomiska krav från statens sida mot enskilda — t ex betungande skadestånd — § 7 1 st.

## 13 kap Kontrollmakten

Kontrollen över offentlig maktutövning är en hörnsten i det fria konstitutionella statsskicket. Dess syfte är att trygga de enskilda medborgarnas säkerhet mot godtycke och maktmissbruk samt att upprätthålla medborgarnas berättigade anspråk på en korrekt och oklanderlig myndighetsutövning. Att förvaltningen skall handla enligt lagar och förordningar med stöd av en fastställd ordning har nyss angivits som ett viktigt led i denna kontroll — jfr 12 kap. De skärpta beredningskraven under lagstiftningsproceduren i regeringskansli och riksdag, som tidigare behandlats i 5 och 9 kap, är också viktiga kontrollinstrument över offentlig maktutövning. Det gäller också kvalitetskraven på lagstiftningen enligt 2 kap i fråga om medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter. Den vidgade användningen av folkomröstning i 8 kap är vidare ett nytt sätt för folket att kontrollera lagars innehåll och tillkomst. Förslaget om författningsdomstol i 14 kap för att kontrollera efterlevnaden av Rf, är en särskilt betydelsefull metod att se till att medborgarskyddet upprätthålls på ett betryggande och effektivt sätt.

Också nuvarande Rf innehåller ett särskilt kapitel om kontrollmakten, som behandlar riksdagens granskning genom konstitutionsutskottet, riksdagsrevisorerna, justitieombudsmannen mm. Dessa kontrollfunktioner återfinns bl a i detta kapitel, som vidare innehåller förslag om återinförande av tjänsteansvaret och en särskild ordning för utkrävande av straffansvar i händelse av

brottsligt handlande i tjänsten från statsråd. I övrigt intar statsråden ingen särställning.

Under § 1 återfinns en hänvisning till författningsdomstolens kontroll. Här anges, att domstolar och myndigheter skall hänskjuta frågor om bristande författningsefterlevnad till författningsdomstolen. Granskningen är som framgår av 14 kap en officialprövningsuppgift. Det handläggande organet skall självt ej ta slutlig ställning till om brister föreligger eller ej. Det räcker att omständigheterna tyder på att ett fel kan föreligga för att frågan skall underställas författningsdomstolen för prövning. Det ankommer då på prövningsavdelningen vid författningsdomstolen att fullständiga den utredning som krävs för att avgöra, om ärendet skall föras vidare till prövning hos författningsdomstolen i plenum. Bristerna kan bestå i materiella fel i förhållande till Rfs regler, t ex att ersättningsbestämmelser saknas för ett långtgående förfogande över enskild egendom, eller i formella fel, t ex att föreskriven beslutsordning om t ex två tredjedels majoritet ej iakttagits vid överskridande av normal skattekvot. Materiella fel i en lag är i princip också att betrakta som formella fel, när t ex rättighetskapitlet kräver att avsteg från skyddsreglerna måste antas som undantagslag i samma ordning som gäller för ändring av grundlag – jfr vidare kommentaren till 2 kap och förslaget § 1.

I § 2 behandlas konstitutionsutskottets granskning av regeringen – § 2 1 st. Andra riksdagsutskott och enskilda riksdagsledamöter får begära, att konstitutionsutskottet skall ta upp frågor till granskning, som handlagts i regeringen eller av statsråd – § 2 2 st.

Konstitutionsutskottet kan ta upp granskningsfrågor i särskilt utlåtande, om det finns skäl för detta, t ex att frågan är principiellt viktig eller brådskande. Anmälda frågor skall som i nuvarande ordning slutföras genom granskning under året och anmälas till riksdagen i ett granskningsutlåtande – § 3 1 st.

Har missförhållanden eller brister blottats, kan riksdagen framföra påpekande till statsministern, vilket blir den mildaste formen för reaktion från riksdagens sida – § 4.

I § 5 föreslås, att statsråd skall kunna ställas till rättsligt ansvar för allvarigare brott i tjänsten. Enligt förslaget skall statsråd leva under lagarna som andra medborgare, och ansvar för brottsligt handlande skall därför kunna utkrävas.

Regeringen är t ex enligt 10 kap redovisningsskyldig för att av riksdagen beviljade medel används enligt för budgetåret gällande

budgetreglering. Statsråd som bemyndigar annan medelsanvändning förfar trolöst i förhållande till sin huvudman riksdagen, som bestämt medelsanvändningen. Andra tänkbara situationer av brott i tjänsten kan vara t ex bestickning.

Ansvarsfrågor av denna art skall utredas av konstitutionsutskottet – § 5.

Utskottet bedömer huruvida åtalsprövning bör ske. Åtalsprövning bör som regel förutsättas, om statsrådets handlande i tjänsten är av så allvarlig karaktär, att frihetsstraff kan aktualiseras som påföljd. Ansvarstalan skall i så fall utföras av justitieombudsmannen – § 5. Åtal skall väckas vid författningsdomstolen.

Som inledningsvis sagts, föreslås vidare att tjänstefelsansvar återinförs – § 6.

En särskild tjänstefelskategori föreslås för fall, där tjänsteman uppenbart åsidosätter Rfs skydd för medborgerliga fri- och rättigheter – § 6. Bestämmelsen utgör samtidigt ett stöd för tjänsteman, som vägrar ge efter för påtryckningar från t ex överordnade att se mellan fingrarna på övergrepp i medborgarskyddsfrågor. Det personliga straffansvaret är i sådana fall ett generellt stöd för vägran att medverka.

Hur straffansvaret för tjänstefel i annat fall formas, skall anges i lag på samma sätt som tidigare var praxis i Sverige – § 6.

Tjänstefel beivras som i tidigare praxis inte genom allmänt eller enskilt åtal, utan av justitieombudsmannen eller justitiekanslern. Åtalsuppgiften läggs på detta sätt hos riksstyrelsens kontrollorgan för att uppnå likformighet i praxis och för att skydda tjänstemän mot obefogade åtal och anmälningar – § 7.

Riksdagens ombudsman – JO – är sedan 1809 års Rf ett riksdagens kontrollorgan i allmänhetens tjänst. Hur ämbetet organiseras bestäms därför i riksdagsordningen och genom instruktioner från riksdagen – § 8 4 st.

I § 8 behandlas närmare JOs uppgifter. Dessa sammanfaller med vad som stadgats i nuvarande Rf. Bl a skall JO avge årlig ämbetsberättelse med redogörelse för ingripanden som skett mm – § 8 1 st. JOs traditionella roll som väktare av enskildas rättsskydd slås vidare fast.

JOs tillsyn förutsätter öppen insyn hos myndigheterna i deras handläggning, tillgång till handlingar och protokoll osv och skyldighet för befattningshavare att lämna önskade upplysningar – § 8 2 st. JO får enligt förslaget anlita åklagarmyndigheter som biträde

för utredningsuppgifter, om så erfordras – § 8 3 st.

Kapitlet avslutas med bestämmelser om riksdagsrevisorerna – § 9. Riksdagsrevisorernas huvuduppgift är sakrevision, som behövs för att förse riksdagen med information och synpunkter på den statliga verksamhetens funktionssätt. Granskningen kan också utsträckas till andra offentliga organ, t ex kommunala förvaltningar som använder anslag från staten – § 9 1 st.

Också riksdagsrevisorerna får förstärkas med sakkunniga, om så behövs. En årlig rapportering om granskningsresultatet är vidare förutsatt – § 9 2 st.

Även riksdagsrevisorerna förutsätts få öppen tillgång till uppgifter som behövs för granskningen från olika myndigheter – § 9 3 st. Närmare bestämmelser om riksdagsrevisorerna lämnas i riksdagsordningen och i instruktioner från riksdagen – § 9 4 st.

## 14 kap Författningsdomstolen

I det inledande memorialet har motiven för inrättande av en särskild författningsdomstol redovisats. Det är av grundläggande betydelse i en konstitutionell demokrati att respekten för konstitutionen och medborgerliga rättigheter upprätthålls i den politiska beslutsprocessen.

Kontrollen gäller både innehållet i lagar och beslut och formerna för deras tillkomst. T ex skall efterföljden av grundlagens krav på referendum och kvalificerade majoritetsbeslut i vissa fall övervakas.

Författningsdomstolens uppgift blir att exklusivt avgöra tvister om tolkning och tillämpning av regeringsformen. Det kan ske abstrakt, så att man på ett tidigt stadium kan få avgjort, om en lag eller lagbestämmelse, som kritiserats för bristande grundlagsenlighet, är förenlig med regeringsformen eller inte. Men det kan också ske konkret såsom då tillämpningen av en lag kritiserats från grundlagssynpunkt vare sig bristen ligger i utformningen av själva lagen eller i sättet att tillämpa den. I sådana tillämpningsfall får parter, domstolar och myndigheter rätt att hänskjuta tillämpningsfrågor om regeringsformen till författningsdomstolen. Att författningsdomstolens jurisdiktion på detta sätt blir exklusiv i tolkningsfrågor som angår regeringsformen anges i § 1.

Flera grundlagsregler refererar till det vedertagna mönstret för lagstiftning och tillämpning i andra demokratiska samhällen. Författningsdomstolen förutsätts därför få ett kansli med kapacitet att följa rättsutvecklingen i medborgarskyddsfrågor i andra demokratiska samhällen. På detta sätt tillförs domstolen också fortlöpande kunskaper om den aktuella rättstillämpningen inom Europakommissionen och Europadomstolen (§ 1).

I diskussionerna om judiciell kontroll över grundlagens tillämpning betonas ofta riskerna för en politisering av kontrollen. Författningsdomstolens sammansättning måste formos i sådan ordning, att domstolens oväld ej kan sättas i fråga. Den måste åtnjuta brett förtroende både hos folket och dess företrädare.

Författningsdomstolen föreslås bestå av nio ledamöter. Dessa utses för en period av tolv år. Domstolen förnyas successivt genom att tre nya ledamöter utses under varje statsministermandatperiod. Domstolen utser inom sig ordförande och vice ordförande.

I förslaget garanteras domstolens oväld. Det sker på så sätt, att folket i direkta val får utse dess ledamöter. Kandidaterna nomineras av konstitutionsutskottet.

Väljarna får välja mellan ett antal kandidater, som har konstitutionsutskottets förord. För att garantera väljarna möjlighet till ett eget slutligt urval, skall utskottet föreslå minst sex kandidater till de tre domartjänster som skall tillsättas.

Sammantaget innehåller förslaget en lösning, som garanterar förtroendet för domstolens oväld och opartiskhet på flera sätt.

I och med att kandidaterna nomineras av konstitutionsutskottet kan det förväntas att förord ges åt domare som också har de folkvaldas förtroende med avseende på kompetens och omdöme i författningsfrågor.

Metoden med successiv förnyelse av domstolen innebär vidare, att anpassning ständigt sker till växlande synsätt på samhällsutvecklingen.

Kravet på domarkompetens är en garanti för att juridiska fackkunskaper ställs i förgrunden.

Slutligen blir den långa tjänstgöringstiden – tolv år – en trygghet för kontinuitet i tillämpningen. Också domarnas oberoende ställning i tjänsten blir på detta sätt väl tillgodosedd. En tjänst som domare i författningsdomstolen blir i praktiken krönet på en framgångsrik juristkarriär.

Den långa ämbetsperioden kan ge upphov till vakanser av olika

anledningar. Ny domare i författningsdomstolen måste då utses. Detta sker genom ny sammanräkning bland kandidaterna vid det senaste valtillfället.

Slutligen anges, hur besvär över val till författningsdomstolen prövas. Också i detta fall blir författningsdomstolen valprövningsmyndighet (§ 2).

Det är viktigt att kritik mot en ny lag eller lagbestämmelse för bristande författningsenlighet inte består under längre tid. Sådant undergräver förtroendet både för grundlagen och lagstiftaren. Det är ett viktigt led i skyddet för författningen att se till att tolkningsföreträdare inte lämnas för tveksamma lagstiftningsåtgärder, så att de etableras i tillämpningen under längre tid. Sådant kan försvåra en rättelse och återgång till lagenliga förhållanden. Exempel på sådana förhållanden finns redan i de tveksamheter, som yppats kring den skattekänsliga engångsskatten på försäkringssparande och möjligheterna att återbetala till staten indragna medel, om skatten skulle befinnas författningsstridig.

En abstrakt lagprövning på begäran av berörda medborgare eller medborgargrupper skall därför kunna ske för att få klarlagt, om en kritiserad lagstiftning eller bestämmelse är grundlagsenlig eller ej (§ 3).

En lagbestämmelse kan också visa sig tveksam först senare i den praktiska tillämpningen. Texten kan en lag ha antagits vara möjlig att tillämpa utan nämnvärda ekonomiska avbräck för enskilda parter, trots inslag av särbehandling. Men det visar sig senare, att dessa antaganden inte håller. En part, som anser att Rfs egendoms-skyddsbestämmelser blivit åsidosatta, kan då begära prövning av författningsdomstolen. Avvikelse från Rf kan texten bestå i att bestämmelser om ersättning vid skada eller förlust ej finns i lagstiftningen på det sätt Rf föreskriver. Sådant prövningsmöjligt med lagprövning i konkreta tillämpningsfall föreslås kunna ske enligt § 4 1 st.

Det är också möjligt att regeringen, domstol eller myndighet vid prövning ex officio finner tveksamhet, om en lagbestämmelse är förenlig med regeringsformen. Organet i fråga ges då möjlighet att hänskjuta frågan till författningsdomstolen för besked. Detta förfarande föreslås genom bestämmelsen i § 4 2 st (§ 4).

Arbetsbelastningen på författningsdomstolen kan komma att variera. Många klagomål kan visserligen vara ogrundade, men behöver ändå granskas. För att sälla bort sådana och minska



domstolens arbetsbelastning föreslås en prövningsavdelning, som kan genomföra en förprövning. Prövningsavdelningen består av ordförande eller vice ordförande samt två andra ledamöter, som utses genom lottning (§ 5).

Genom förprövningen hos prövningsavdelningen sållas ogrundade klagomål bort. Detta kan som regel förutses ske ganska snabbt. Handläggningen hos domstolar och myndigheter behöver på så sätt inte bli nämnvärt försenad till följd av ogrundade klagomål. Handläggningen hos vederbörande instanser fortgår enligt förslaget därefter genast på reguljärt sätt genom att prövningsavdelningen återförvisar ärendet för fortsatt behandling.

Är det däremot tveksamt om en bestämmelse eller tillämpningen av den står i överensstämmelse med Rf, skall prövningsavdelningen hänskjuta frågan till realprövning hos författningsdomstolen (§ 6).

Frågor om regeringsformen åsidosatts eller ej har som regel stor principiell betydelse. Därför föreslås de få officialprövningskaraktär. Domstolen skall själv kunna införskaffa all utredning, bevisning och annat material, som den finner erforderlig för en allsidig prövning. Författningsdomstolen bestämmer som andra domstolar själv sina arbetsförutsättningar, då det gäller krav på bevisning och utredning.

Vidare föreslås, att parter, som är berörda, skall få föra talan inför författningsdomstolen, tillföra utredning och plädera för sin ståndpunkt, allt på samma sätt som i vanlig rättegång (§ 7).

Som redan sagts inledningsvis i kommentarerna till § 1 har författningsdomstolen som exklusiv uppgift att tolka och tillämpa regeringsformen. Det kan som tidigare framgått ske både genom sk abstrakt lagprövning och vid prövning i konkreta fall. Författningen kan prövas såväl då det gäller hela lagar eller lagkomplex som då det handlar om enstaka bestämmelser i lag eller annan underordnad författning, tex bestämmelser i länskungörelser eller dylikt.

Prövningen kan också avse myndighets beslut i det särskilda fallet. Även enskilda sammanslutningars beslut kan i speciella fall prövas, nämligen om deras åtgärder misstänks kränka medborgarrätten – jfr 2:16.

Författningsdomstolen tolkar och tillämpar lag utifrån samma grundläggande utgångspunkter som andra domstolar. Något tolkningsföreträde för statsmakten finns inte. Därvidlag skiljer sig

förslaget från nuvarande Rf, vars uppenbarhetsrekvisit i 11 kap § 14 allmänt kommit att anses ge staten företräde vid tolkningen. Tveksamheter skall med andra ord ej få bestå utan oklarheter skall undanröjas.

Vid tillämpning och tolkning av Rf skall författningsdomstolen också som i annan rättstillämpning kunna se till syftena med en grundlagsbestämmelse. Man är med andra ord inte hänvisad till en formell bokstavstolkning. T ex kan en lagstiftning i kombination med andra bestämmelser utmynna i en författningsstridig situation. Domstolen skall kunna se till helheten och det samlade resultatet av olika åtgärder.

Författningsdomstolen skall uttolka och klargöra grundlagens krav på lagstiftning och rättstillämpning. Det är viktigt att avgrändarna motiveras, och att domstolens ställningstaganden klargörs på ett sätt, som kan utveckla och vägleda framtida lagtolkning. Dessa krav på domskäl sammanfaller i princip med vad som gäller för annan dömande verksamhet enligt rättegångsbalken. Författningsdomstolen måste klart ta ställning till om en författning är förenlig med Rf eller ej. Den kan ej som lagrådet inskränka sig till råd, synpunkter eller uttalanden om tveksamhet eller dylikt. Inte heller kan domstolen inskränka sig till en åsikt eller ett omdöme – den måste alltid inta en ståndpunkt, som är tillräckligt motiverad med tanke på de ofta komplicerade bedömningsfrågor, som aktualiseras vid grundlagstolkning. Denna anknytning till normal domstolspraxis i dömande verksamhet framgår av § 8 i förslaget.

I sitt domslut kommer författningsdomstolen enbart att ta ställning till, om någon regel i Rf åsidosatts eller ej. Vilka rättsverkningar i övrigt detta leder till överlämnas därefter till reguljära rättstillämpande organ och myndigheter att besluta om (§§ 8-10).

I § 9 behandlas författningsdomstolens uppgifter vid åtal, som väcks mot regeringsledamot enligt ansvarsreglerna i 13 kap § 5. Justitieombudsman utför talan enligt gällande regler i brottmålsprocessen (§ 9).

Som framgått kommer författningsdomstolens bedömning av tolkningsfrågor att ske som sedvanlig rättstillämpning. Man kommer att fastslå, vad som är gällande rätt enligt Rf. Befinns en lag eller lagbestämmelse vid närmare granskning brista i överensstämmelse med Rf, kan lagstiftaren vilja reparera sådana fel. Felen kan vara formfel som begåtts, t ex att lagen fordrat en antagandeproc-

dur med kvalificerad majoritet – jfr förslaget 2:20 eller 2:22. Lagen kan också kräva behandling som undantagslag.

Mot denna bakgrund föreslås i § 10, att författningsdomstolen skall överlämna sin dom till riksdagens talman för eventuella åtgärder från riksdagens sida (§ 10).

Författningsdomstolens domar blir bindande för statsmakter och myndigheter i fråga om grundlagsenligheten i lagar eller lagbestämmelser eller olika myndighetsbeslut.

Myndigheter har därför att med utgångspunkt från författningsdomstolens dom avgöra, om en författning med grundlagsbrister kan tillämpas så, att den bringas i överensstämmelse med Rf – t ex så att ersättning utdöms, om en underkänd lagbestämelse förvägrat sådan i avhändelsefall. Kan lagen över huvud taget ej tolkningsvis rättas, skall bestämmelsen ej tillämpas (§ 11).

Det är rimligt att medborgare, som fått vidkännas författningsstridig behandling, skall kunna få upprättelse. En författningsstridig åtgärd kan i sista hand kompenseras med ersättning. En sådan allmän ersättningsgrund, som kan åberopas av förfördelade vid allmän domstol föreslås i § 12. Den överensstämmer i princip med motsvarande ordning i Europarådskonventionen Artikel 50 (§ 12).

I förslaget har författningsdomstolen flera olika uppgifter, som rör de centrala konstitutionella reglernas efterlevnad. Förutom handläggning av tolkningstvister om tillämpningen av grundlag m m enligt 14 kap faställer författningsdomstolen mandattilldelningen i valkretsar vid riksdagsval – 4:4 – och prövar besvär över riksdagsval – 4:8. Författningsdomstolen är också besvärsinstans vid statsministerval – 6:8. Inom rättsskipningen medverkar författningsdomstolen ytterligare med tillämpningsföreskrifter om tillsättningsförfarandet m m av domartjänster – 11 kap §§ 3, 5 och 6. Hänvisning till författningsdomstolens kontroll över grundlagarnas efterlevnad lämnas vidare i 13 kap, som också ger författningsdomstolen i uppgift att pröva ansvarsfrågor mot statsråd för brottsligt handlande i tjänsten – 13:5.

Författningsdomstolen förutsätts enligt § 13 själv anta de ordningsregler, som behövs för domstolens olika arbetsuppgifter.

De bestämmelser som ytterligare kan fordras för valet av ledamöter i författningsdomstolen förutsätts bli angivna i särskild lag (§ 13).

## 15 kap Förhållandet till andra stater

Överenskommelser med främmande makt gäller ofta normer och berör på så sätt lagstiftningsarbetet. I Sverige tillämpas den s k transformationsdoktrinen, som förutsätter att traktater omvandlas till svensk lag för att bli gällande rätt i Sverige. Men redan genom ratifikationen blir staten folkrättsligt bunden.

I förslaget har Europarådskonventionen givits ställning som gällande rätt i Sverige genom omnämmande i 2 kap. Därmed accepterar Sverige också uttryckligen Europadomstolens tillämpning och tolkning av konventionen som rättskälla för svenskt vidkommande på samma sätt som avgöranden i våra egna högsta rättsinstanser.

Förslaget utgår i det följande ifrån att traktater som ingås skall ha riksdagens godkännande så snart det gäller lagstiftningsfrågor eller andra ämnen där riksdagen har beslutanderätt – § 2 1 st. Finns särskild beslutsordning förutsatt, t ex om ämnesområdet berör svensk grundlag, skall den särskilda beslutsordningen också iakttas, dvs i detta fall tvåbeslutssystemet med eventuellt referendum osv – § 2 2 st.

Den formella ratificeringen av traktater föreslås ske genom undertecknande av utrikesministern eller i vissa fall statschefen – § 1.

I förslaget finns en undantagsregel för överenskommelser, om landets säkerhet är i fara. Kontakterna kan då inskränkas till hörande av utrikesnämnden i avvaktan på att riksdagens godkännande hinner inhämtas – § 3.

Kapitlet innehåller vidare bestämmelser om utrikesnämnden i likhet med sin motsvarighet i nuvarande Rf.

Utrikesnämnden skall fortlöpande hållas underrättad genom regeringens försorg om utrikespolitiska förhållanden som har betydelse för landet och regeringen skall överlägga med nämnden i alla utrikesärenden av större vikt – § 4. Utrikesnämnden har bred parlamentarisk förankring. Talmannen och nio riksdagsledamöter ingår. Nämnden sammanträder under ordförandeskap av statschefen, eller om denne är förhindrad, av statsministern. Nämndens ledamöter har tystnadsplikt. Närmare bestämmelser om nämndens verksamhet ges i riksdagsordningen – § 5.

För samordningen av kontakterna med andra länder inom regeringkansliet och den statliga förvaltningen förutsätts vidare, att utrikesministern och UD hålls underrättade om frågor som andra

statliga organ behandlar, när de har beröringspunkter med främmande länder.

## 16 kap Krig och krigsfara

Liksom nuvarande Rf avslutas förslaget till Ny Grundlag med ett antal bestämmelser om situationen vid krig eller krigsfara. Redan i tidigare kapitel förekommer regler av beredskapskaraktär, t ex att bestämmelserna om tillåten skattekvot får överskridas med enkel majoritet i riksdagen – jfr 2 och 10 kap. Förordnandemakt för regeringen när det gäller skydd av rikets säkerhet återfinns i lagstiftningskapitlet.

Liksom i nuvarande Rf anpassas beslutsformerna så att legitimiteten i beslutsfattande kan upprätthållas i enklare former, när en krigssituation så kräver. Dessa frågor har f ö aktualiserats även när det gäller vår nuvarande Rf genom prop 1987/88:6.

Vid väpnat angrepp eller omedelbar krigsfara måste beslut om insättande av försvarsmakten kunna fattas snabbt, eftersom kupp försök ofta kombineras med invasioner.

Förslaget utgår vidare från att svenska myndigheter skall bistå medborgarna i görligaste mån även under ockupation och värna om den nationella ordningen. Svenska myndigheter skall så långt det låter sig göra upprätthålla svensk lag – § 10. Grundläggande fri- och rättigheter får inte avskaffas eller efterges, och beslut häremot anses sakna giltighet enligt svensk lag. Vidare förbjuds svenska myndigheter att meddela beslut eller vidta åtgärder, som ålägger medborgare att bistå fiende i strid med folkrättens regler.

Kapitlet inleds med en bestämmelse som förbjuder svenska staten att föra anfallskrig eller att delta i anfallskrig – § 1.

Kommer Sverige i krig eller krigsfara får regeringen besluta om användningen av försvarsmakt, som fordras för att möta väpnat angrepp – § 2 1 st.

Beslut att sätta in försvarsmakt vid fara för rikets säkerhet får i brådskande lägen träffas av statsministern eller statschefen. Beslutet skall så fort ske kan underställas regeringen för fortsatt handläggning – § 2 2 st.

Formell krigsförklaring beslutas av riksdagen och utfärdas av regeringen – § 3 1 st. Är riksdagen ej samlad, skall den samman-

kallas av regeringen eller talmannen, som får bestämma om annan sammanträdesplats än Stockholm – § 3 2 st.

Svensk trupp får endast användas utomlands för att slutföra försvarskrig eller för att fullgöra internationella åtaganden – t ex FN-tjänst – efter beslut av riksdagen.

I § 5 ges regeringen befogenhet att använda försvarsmakt för att hindra neutralitetskränkningar enligt folkrättens regler under fred eller i krig mellan främmande länder.

Liksom i nuvarande Rf får en krigsdelegation inom riksdagen träda i riksdagens ställe, om krigsförhållanden så kräver – § 6 1 st. Sådant förordnande får lämnas av utrikesnämnden eller regeringen, om landet befinner sig i krig.

Är landet i omedelbar krigsfara lämnas förordnandet av utrikesnämnden i förening med statschefen eller regeringschefen. Sex av ledamöterna måste vara ense med statschefen eller statsministern för att förordnandet skall kunna utfärdas – § 6 2 st.

Både regeringen och krigsdelegationen har rätt att återinkalla riksdagen – § 6 3 st. Bestämmelser om krigsdelegationen lämnas i riksdagsordningen – § 6 4 st.

Krigsdelegationen utövar befogenheter, som annars ankommer på riksdagen, men får inte fortsätta verka på ockuperat område. Delegationen får heller inte utlysa nyval – § 7.

Då krig eller krigsfara råder, får ordinarie riksdagsval eller statsministerval skjutas upp. Sådana beslut skall träffas av två tredjedelar av riksdagsledamöterna och gäller ett år i sänder – § 8 1 st.

Efter uppskovsbeslutet skall ordinarie val hållas, så snart krig eller krigsfara upphört – § 8 2 st.

Skulle regeringen under krig förhindras fullgöra sina uppgifter, får riksdagen utse ny statsminister – § 9.

I § 10 återfinns bestämmelserna om svenska myndigheters skyldighet att söka upprätthålla svensk lag – 1 st. Här föreskrivs vidare, att grundläggande fri- och rättigheter ej får efterges eller avskaffas, och att beslut häremot – t ex konfiskationer – inte betraktas som giltiga enligt svensk lag – § 10 2 st.

Förutsättningen för att riksdagen över huvud taget skall kunna verka som legitim beslutsfattare under ockupation är begränsad. Mot den bakgrunden föreslås, att riksdagens beslutsfattande skall upphöra på ockuperat område.

Om både riksdag och krigsdelegation upphör att fungera till följd av krigsförhållanden, får regeringen handha beslutsuppgif-

terna för att skydda landet och slutföra kriget – § 11.

Regeringen lämnas vidare vittgående befogenhet att ingå vapenvila, om fortsatt krigföring innebär fara för riket – § 12.

Statschefen förutsätts följa regeringen då krig råder. På ockuperat område anses statschefen förhindrad fullgöra sina uppgifter som statschef, om han är åtskild från regeringen – § 13.

Vidare anges i § 14 att fredsavtal med främmande makt skall ingås av riksdagen i den ordning, som föreskrivs om överenskommelser med främmande makt i 15 kap.

## Övergångsbestämmelser

I förhållande till Rf innehåller förslaget till Ny Grundlag för Sverige som framgått flera principiella reformer ägnade att stärka medborgarnas kontroll över den offentliga verksamheten och deras skydd mot missbruk av offentlig makt och andra personliga integritetskränkningar. Det är angeläget, att bestämmelserna får genomslagskraft för medborgarskyddet, också där den nuvarande ordningen kan befaras innehålla brister. Äldre lag som strider mot Ny Grundlag förutsätts därför kunna bli korrigerad i den ordning, som prövningsordningen hos författningsdomstolen medger.

Det förutsätts här, att val anordnas före ikraftträdandet för att utse de statsorgan, som skall tillsättas genom allmänna val enligt förslaget till Ny Grundlag. Det nya statsskickets institutioner kan på så sätt omedelbart träda i funktion.

I övergångsreglerna första stycket preciseras formellt ikraftträdandet för Ny Grundlag. Den periodisering mellan riksdagsval och statsministerval, som är avsedd, inträder så successivt, beroende på vilket år Ny Grundlag sätts i kraft. Riksdagsval enligt den nya ordningen hålls således första gången, då ett med fyra delbart jämnt årtal inträffar efter ikraftträdandet – jfr 4 kap § 3.

Andra stycket i övergångsreglerna behandlar den redan existerande lagstiftningens förhållande till Ny Grundlag. Som inledningsvis sagts föreslås här, att den nya grundlagens kvalitetskrav på medborgarskyddet skall iakttas.

Författningar som strider mot kraven i 2 kap kan komma att förklaras åsidosätta regeringsformen genom utslag av författ-

ningsdomstolen — jfr 14 kap. Exempelvis är bestämmelsen om ersättningsfri återkallelse av byggrätt enligt 5 kap § 11 i gällande Plan- och Bygglag ej förenlig med föreskrifterna i förslaget 2:17 3 st.

Tillämpningen av äldre författningar före ikraftträdandet av Ny Grundlag prövas däremot enligt vår nu gällande Rf. Exempelvis kan vinstdelningsskatt som redan utgått ej återkrävas, om den är förenlig med Rf och Europarådskonventionen, något som hittills ej avgjorts av domstol. Likaså får återkallelse av planfäst byggrätt, som inträffat före Ny Grundlags ikraftträdande, prövas på samma sätt mot nu gällande konstitutionella regler, t ex huruvida nuvarande Rf i förening med Europarådskonventionen kräver intresseavvägning och ersättning som stöd för återkallelse av byggrätt eller ej. Ny Grundlag hindrar däremot efter sitt ikraftträdande ett fortsatt uttagande av t ex vinstdelningsskatt respektive nya beslut om återkallelse av byggrätt utan ersättning.

Det tredje stycket i övergångsreglerna behandlar författningsdomstolens konstituering. Genom övergångsreglerna introduceras den successiva förnyelse av domstolen under varje statsministerperiod, som förutsätts i 14 kap § 2. Det sker så att författningsdomstolen tillsätts i sin helhet före ikraftträdandet för att kunna börja fungera. Men mandatperioderna begränsas för tre ledamöter till fyra år och för ytterligare tre till åtta år. Enbart tre domare tillsätts med full mandatperiod av tolv år. Därmed uppstår den tilltänkta periodiseringen av domstolens sammansättning fortsättningsvis.

För varje domare som väljs, skall konstitutionsutskottet enligt förslaget 14 kap § 2 2 st föreslå minst två kandidater. Det innebär, att det vid första valtillfället skall finnas förslag från KU om minst 18 kandidater. Som tidigare sagts, tillsätts författningsdomstolen i sin helhet i samband med det första valet av statsminister enligt den nya ordningen.

I övergångsreglerna fjärde stycket föreslås, att nuvarande finansiella monopol över civil verksamhet såsom sjukvård och undervisning får bestå, till dess riksdagen beslutar annorlunda.

Slutligen återfinns i femte stycket en övergångsregel, att kravet på kvalificerad majoritet (2/3) i riksdagen för överskridande av skattekvot i förhållande till BNP enligt 10 kap skall gälla först efter en övergångstid av fem år räknat från den nya regeringsformens ikraftträdande.



# SÄRSKILT YTTRANDE

av Carl-Johan Westholm

Det föreliggande grundlagsförslaget förespråkar direktval av statsministern; det är alltså det amerikanska och inte det parlamentariska systemet som är idealet. Själv har jag mina sympatier närmast det schweiziska systemet med permanent samlingsregering. För mig mest angeläget i en författningsreform är att skriva in starkare skydd för äganderätten och regler för största tillåtna skatteuttag, individuellt och nationellt, samt regler kring budgetunderskott. Den offentliga sektorn är stor och expansiv i de flesta moderna länder, och det är egendomligt om denna inte vore behandlad i grundlagen, som skall behandla det grundläggande.

Det föreliggande grundlagsförslaget är till fördel för svensk konstitutionell debatt och samhällsutveckling. Det är en helhet, som inbjuder till nytänkande. Det direkta statsministervalet skulle kanske i praktiken utfalla så, att de kandidater skulle ha största chanser att bli valda som förespråkade samförstånd, i praktiken en samlingsregering. Det är emellertid inte säkert. Med den respekt jag har för den konstitutionella traditionen i Sverige, och svårigheten att ändra tänkesätt och praxis, finner jag det mest ändamålsenligt att prioritera det mest fundamentala — det stärkta skyddet för friheten — och inte en ändring av reglerna om val av statsminister.

Carl-Johan Westholm  
Den 6 juni 1988

