

Konstitutionsutskottets yttrande

1978/79:5 y

angående de valtekniska förutsättningarna för anordnande av folkomröstning om energipolitiken i samband med de allmänna valen hösten 1979

Till näringsutskottet

Näringsutskottet har mot bakgrund av yrkandet i motionen 1978/79:232 av Thorbjörn Fälldin m. fl. (c) om att en rådgivande folkomröstning i frågan om energipolitikens inriktning skall äga rum senast den 16 september 1979 anhållit om konstitutionsutskottets yttrande beträffande de valtekniska förutsättningarna för en sådan åtgärd vid nämnda tidpunkt.

Gällande regler m. m.

I regeringsformens kapitel om den s. k. normgivningsmakten – RF 8 kap. – stadgas i 4 § att föreskrifter om rådgivande folkomröstning i hela riket meddelas genom lag. I motiven till detta stadgande anförs att för att en folkomröstning skall kunna anordnas krävs att riksdagen har tagit ställning bl. a. till utformningen av den fråga som skall ställas till medborgarna. Vidare uttalas att det är naturligt att uppställa krav på lagform för sådana generella föreskrifter om folkomröstning som gäller frågor av samma slag som de spörsmål som regleras i vallagen, dvs. rätten att delta i folkomröstning, förfarandet vid röstning, sammanräkning av röster etc. Grundlagsstadgandet avser såväl bestämmelser som hänför sig till en viss folkomröstning som föreskrifter av mera generell natur (se prop. 1973:90 s. 303).

Några generella regler om förfarandet vid folkomröstning i hela riket finns inte. Frågan övervägs f. n. inom justitiedepartementet i samband med prövning av rättighetsskyddsutredningens betänkande – Förstärkt skydd för fri- och rättigheter (SOU 1978:34). Proposition med anledning av detta betänkande har aviserats till den 30 mars 1979.

I sammanhanget bör erinras om att extra val till riksdagen skall hållas inom tre månader efter det regeringen förordnat härom (RF 3 kap. 4 §). Grundlagsberedningen föreslog en tidsgräns om endast två månader. I denna fråga uttalade föredragande departementschefen följande i grundlagspropositionen (prop. 1973:90 s. 249).

Vad beredningen har föreslagit i denna paragraf har i allmänhet godtagits under remissbehandlingen. Också jag ansluter mig i det väsentliga till förslaget. Det är endast i fråga om tidsgränsen för extra val som en omprövning synes motiverad.

Enligt beräkningar av riksskatteverket, som är central valmyndighet, innebär beredningens förslag en förkortning av tiden för förberedelse av extra val med upp till tre veckor i jämförelse med den tid som för närvarande skulle stå till buds. Beredningen har föreslagit förkortade tider vid extra val för utsändande av röstkort samt för post- och utlandsröstning (SOU 1972:16 s. 12). Riksskatteverket, som i sitt remissyttrande utgår från de av beredningen föreslagna fristerna för valförberedelser, bedömer det under vissa i yttrandet angivna förutsättningar visserligen som möjligt att genomföra ett extra val inom två månader. Verket anser emellertid att den tillgängliga tiden blir ytterligt knapp. Bl. a. kommer endast en mycket kort tid att vara tillgänglig för nomineringar inom partierna.

Redan riksskatteverkets beräkningar inger starkt tvivel om det lämpliga i att bestämma fristen för extra val till endast två månader. Tidsramarna för olika led i valförberedelserna får enligt min mening inte pressas så att några marginaler inte finns. En rimlig tid för nomineringar måste stå till buds. Till vad jag nu har sagt kommer att riksdagen nyligen vid sin behandling av förslag till ny vallag (KU 1972:49, rskr 1972:269) har beslutat frister för valförberedelserna, som är inte oväsentligt längre än de som beredningen räknade med. Förlängningen gäller bl. a. tiden för leverans av valsedlar till partierna, tiden för poströstning och för röstning hos utlandsmyndighet samt tiden för utsändande av röstkort. Mot denna bakgrund föreslår jag att perioden mellan beslut om extra val och valet förlängs till tre månader. Tiden är en maximifrist, som alltså inte behöver utnyttjas till fullo. Jag vill framhålla att en fördel med en längre frist är att möjligheterna därigenom ökar att finna en valdag som är gynnsam med tanke på valdeltagandet.

Som känt har rådgivande folkomröstningar i hela riket tidigare anordnats vid tre tillfällen i Sverige, nämligen 1922 om rusdrycksförbud, 1955 angående högertrafik och 1957 om allmän tilläggspension. De två förstnämnda folkomröstningarna avsåg val mellan två alternativ och den tredje tre sådana. Det kan erinras om att frågan om folkomröstningen 1955 om övergång till högertrafik förelades riksdagen i en proposition i början av mars detta år. Riksdagen fattade sitt beslut den 20 maj och folkomröstningen ägde rum den 16 oktober samma år. Folkomröstningen 1957 i tjänstepensionsfrågan föreslogs i en proposition i början av maj detta år. Riksdagsbeslutet fattades den 27 maj och folkomröstningen genomfördes den 13 oktober samma år. Riksdagsbesluten vid dessa folkomröstningar vilade på den förutsättningen att staten medverkade till att medborgarna fick en allsidig information angående de uppställda frågorna. För detta ändamål anslogs medel för upplysningsverksamheten, som vid båda tillfällena ombesörjdes av särskilda kommittéer – folkomröstningsnämnder.

Konstitutionsutskottet har inhämtat yttrande från den centrala valmyndigheten – riksskatteverket (RSV) – angående de administrativa förutsättningarna för att genomföra en rådgivande folkomröstning i samband med 1979 års allmänna val. RSV:s synpunkter i frågan har upptagits i en inom verkets valsektion upprättad promemoria som i sin helhet bifogas utskottets yttrande (*bilaga*). Beslut i ärendet har inom RSV fattats av stf. generaldirektören Eric Hallman.

Utskottet

RSV:s promemoria har utarbetats med följande förutsättningar som grund, nämligen att riksdagsbeslut angående folkomröstning fattas senast i slutet av maj 1979, att folkomröstningen skall äga rum i anslutning till 1979 års allmänna val dvs. den 16 september 1979, att rösträttsvillkoren anknyts till vad som gäller vid de allmänna valen – riksdagsval eller kommunalval, att för folkomröstningen krävs högst tre olika valsedlar samt att starka informationsinsatser från statens sida vidtas.

I promemorian anförs sammanfattningsvis att det är möjligt att med de antagna förutsättningarna anordna och genomföra en folkomröstning vid den angivna tidpunkten. Vissa påpekanden görs. Framför allt röstningen ombord på fartyg redan den 23 juli 1979 kan enligt promemorian förorsaka problem. Det gäller särskilt anskaffning och distribution av röstsedlar för omröstningen. Vidare blir det enligt promemorian nödvändigt att rekrytera och utbilda fler valförrättare för den preliminära sammanräkningen än för närvarande liksom att länsstyrelserna måste ges ökade personalresurser för den slutliga sammanräkningen. Stora informationsinsatser måste även göras både beträffande väljarna och dem som medverkar i valadministrationen. I promemorian anmärks att samråd i ärendet ej skett med postverket som har det närmaste ansvaret för en stor del av mottagningen och vidaredistributionen av poströsterna. Vid 1976 års val uppgick poströsterna till ca 1,2 miljoner av totalt drygt 5,5 miljoner röstande.

Utskottet får för sin del anföra följande. Som anförs i RSV:s promemoria är det med de givna förutsättningarna ur valteknisk synpunkt möjligt att genomföra en folkomröstning i samband med de allmänna valen i höst om beslut härom fattas före riksmötets slut. Med hänvisning till vad som framhålls i promemorian om röstning ombord på fartyg, erforderliga informationsinsatser till dem som medverkar i valadministrationen samt den omfattande poströstningen är det självfallet av vikt att ett eventuellt riksdagsbeslut i frågan föreligger så tidigt som möjligt under riksmötet. Främst från informationssynpunkt är detta av betydelse. Utskottet vill i sammanhanget erinra om att grundlagen förutsätter att ett extra val till riksdagen skall genomföras senast inom tre månader efter det regeringen förordnat därom. Vid en folkomröstning i samband med valet i höst måste i allmänhet fyra val förberedas och genomföras.

För den händelse riksdagen skulle fatta ett beslut om folkomröstning utgår utskottet ifrån att i likhet med vad som var fallet i samband med folkomröstningarna 1955 och 1957 stora insatser görs från statens sida i fråga om information till allmänheten om folkomröstningens syfte och innebörd. För detta ändamål krävs förutom erforderliga ekonomiska anslag tid för uppbyggnad av en omfattande upplysningsorganisation. Det är naturligtvis också av stor vikt att tid och möjlighet ges för olika grupperingar att verka i folkomröstningsfrågan.

Enligt konstitutionsutskottet får det ankomma på näringsutskottet att närmare bedöma vilka insatser ur informationssynpunkt m. m. som skulle krävas från det allmännas sida vid ett beslut om folkomröstning i den aktuella frågan. Som redan anförts har konstitutionsutskottet ur valetknisk synpunkt inte funnit hinder möta mot en folkomröstning med de angivna förutsättningar.

Stockholm den 6 mars 1979

På konstitutionsutskottets vägnar

KARL BOO

Närvarande: Karl Boo (c), Hilding Johansson (s), Anders Björck (m), Holger Mossberg (s), Bertil Fiskesjö (c), Torkel Lindahl (fp), Olle Svensson (s), Sven-Erik Nordin (c), Ove Karlsson (s), Lars Schött (m), Hans Gustafsson (s), Stig Genitz (c), Yngve Nyquist (s), Britta Hammarbacken (c) och Wivi-Anne Cederqvist (s).

Riksskatteverket

PM

Valsektionen

1979-02-21

Avdelningsdirektör B Carlsson, KS

Föresättningar m. m. för att anordna och genomföra en rådgivande folkomröstning (8 kap. 4 § RF) samtidigt med de allmänna valen 1979

1 Inledning

Med ledning av uppgifter som konstitutionsutskottet under hand har lämnat, föreligger följande antagna föresättningar för valsektionens överväganden:

- Riksdagsbeslut erhålls senast i slutet av maj 1979.
- Rösträttsvillkoren anknyts till vad som gäller vid de allmänna valen (3 kap. 2 § RF, 2 kap. 3 § kommunallagen, jämförda med 4 kap. 2 § och 11 § vallagen), dvs. att andra behörighetsvillkor än de i RF och kommunallagen angivna inte kommer i fråga.
- Högst tre olika valsedlar torde behövas.
- Starka informationsinsatser måste ingå.

2 Överväganden*2.1 Allmänt*

Folkomröstningen bör genomföras i nära anslutning till regelsystemet i vallagen (jfr lagen 1957:348 om folkomröstning i pensionsfrågan). Det föresätts således exempelvis

- att valdistrikt blir omröstningsdistrikt
- att de kommunala valnämnderna får motsvarande uppgifter i fråga om folkomröstningen som beträffande allmänna val
- att de av valnämnden utsedda valförrättarna även skall vara omröstningsförrättare
- att poströstningsförfarandet får tillämpas
- att röstsedlar tillhandahålls genom RSVs försorg.

2.2 Rösträtt och röstlängd

Om riksdagsbeslutet erhålls under maj 1979 är det absolut nödvändigt att rösträtten vid folkomröstning avgörs på grund av en röstlängd (3 kap. 2 § andra stycket RF).

Samma röstlängd som vid riksdags- och kommunalval måste användas och villkoren för rösträtt överensstämmer med vad som gäller vid dessa val. Anknytning kan ske till rösträttsvillkoren antingen för val till riksdagen och/eller till villkoren för val till landsting och kommunfullmäktige.

I röstlängden finns en orubricerad kolumn som kan användas för att markera vilka som deltagit i folkomröstningen.

Röstlängden skall vara upprättad den 15 juni. Det finns inga möjligheter att påverka innehållet i eller utseendet av röstlängden utöver vallagens föreskrifter.

Vad gäller röstning utomlands (bl. a. svenska medborgare som inte är bosatta i riket och som efter ansökan upptagits i särskild röstlängd) kan vissa administrativa problem uppstå som behandlas under punkt 2.5 nedan.

2.3 Röstkort

Röstkorten framställs i samband med utskrift av röstlängd och skall sändas till de röstberättigade senast 30 dagar före valdagen. Röstkortet skall innehålla uppgifter om valet till ledning för den röstberättigade, bl. a. om tid och plats för röstning.

Formulär till röstkort för 1979 års val har fastställts och blanketterna trycks före maj 1979. Enligt valsektionens preliminära bedömning finns det på grund av utrymmesbrist mycket begränsade möjligheter att med dator på röstkorten tillföra särskilda uppgifter om folkomröstningen till ledning för dem som skall delta i omröstningen.

Det torde dock bli möjligt att via andra informationskanaler upplysa allmänheten om att – trots röstkortets lydelse – rösträtt även finns i folkomröstningen. Information bör sålunda kunna utformas enligt principen att om man har rätt att rösta vid riksdags- och/eller kommunala val så får man även delta i folkomröstningen.

2.4 Röstmottagningsställen

Mottagning av röstsedlar avseende omröstningen bör naturligtvis få äga rum i vallokal och på postkontor.

Röstmottagning sker emellertid vid allmänna val även hos utlandsmyndigheter och på fartyg. Dessa senare röstmottagningar sker 1979 fr. o. m. 23 augusti respektive 23 juli.

Redan den 23 juli 1979 måste således "omröstningsmaterial" finnas på fartygen för att omröstning skall kunna genomföras vid samma tidpunkter som de allmänna valen. Detta kan som i det följande utvecklas bli svårt att genomföra.

2.5 Röstningskuvert och röstsedlar

Det förutsätts att samma sorts kuvert som används vid de allmänna valen även skall gälla vid en folkomröstning.

Dessa kuvert lagerhålls i en sådan upplaga att distribution till fartyg och utlandsmyndigheter kan ske i nära anslutning till riksdagsbeslutet. Det bör således finnas goda möjligheter att dessa kuvert kan nå fartygen och utlandsmyndigheterna i tid före omröstningen.

Även i övrigt torde en ökad anskaffning och distribution av valkuvert till valnämnder, postkontor m. fl. kunna genomföras utan större svårigheter.

Beträffande röstsedlar är problemen något annorlunda. Frågan är avhängig antalet olika röstsedlar och deras beskaffenhet.

Om det för omröstningen är tillräckligt med *en* röstsedel av vitt papper

torde möjligheterna vara goda att i tid förse fartyg och utlandsmyndigheter med röstsedlar.

Är det däremot nödvändigt att använda mer än en röstsedel och/eller annat än vitt papper kan inte garanteras att röstsedlarna kan nå fartygen och utlandsmyndigheterna i tid. Det är således betydligt enklare att anskaffa röstsedlar av vitt papper än av övriga färger.

Används vitt papper måste emellertid röstsedel förseas med lämplig tryck- eller färgmarkering i hörnen för röstningskontrollen eftersom valsedlarna till kommunfullmäktigvalen trycks på vitt papper utan särskild markering (jfr 6 kap. 2 § och 7 kap. 8 § vallagen). Även sådant tillförande av särskild markering på vitt papper kan naturligtvis påverka anskaffningstiden.

Som upplysning kan nämnas att distributionen till fartygen av bl. a. valsedlar för 1979 års val är planerad att äga rum månadsskiftet april/maj.

Anskaffning och distribution av röstsedlar till postkontor och vallokaler torde kunna utföras i tid oavsett röstsedelns färg och eventuella markeringar. Med anledning av den korta tid som skulle stå till förfogande torde dock anskaffningen bli relativt dyrbar i förhållande till vanliga valsedelsbeställningar.

2.6 Information m. m. till valförrättare och allmänheten

Utbildning av valnämnderna för bl. a. vidareutbildning av valförrättare inför 1979 års val äger rum huvudsakligen under maj månad och avslutas i början av juni. Under andra hälften av mars producerar valsektionen grundmaterial (kassett-TV-filmer) för denna utbildning.

Utbildningsinsatsen är således nästan avslutad när ett eventuellt riksdagsbeslut skulle fattas om folkomröstning. Det är inte realistiskt att en kompletterande information enligt konferensmodell kan hinna genomföras. Anvisningar till valförrättarna om och hur röstavgivning och röstmottagning skall utföras får således lämnas som särskild skriftlig information.

RSVs anvisningar till valförrättarna för röstmottagning m. m. för de allmänna valen publiceras i "Handledning för valförrättare". Denna handledning blir klar redan under april 1979 vilket gör att kompletterande information måste lämnas om förfarandet vid omröstningen. En viss rättsosäkerhet kan givetvis befaras av detta. Handledningen utgör den egentliga informationen till de på valdagen särskilt utsedda valförrättarna, vars antal uppgår till ca 50 000.

Informationen till allmänheten torde kunna utföras på ett tillfredsställande sätt men får antas medföra avsevärda kostnader.

2.7 Övrigt

Den 16 september genomförs enligt nuvarande ordning tre val samtidigt. Det är svårt att bedöma i vilken utsträckning väljarna upplever detta som besvärligt. Antal ogiltiga valsedlar var vid 1976 års val mellan 3 och 4 % av samtliga. Att förfarandet vid tidigare val fungerat tillfredsställande torde bl. a. bero på det ambitiösa arbete valnämnder och valförrättare utför.

Då det gäller valförrättarnas arbete kommer detta naturligtvis att försvåras om omröstningen utförs samtidigt med de allmänna valen. Valfunktionärernas arbete under valdagen inleds redan före 08.00 på morgonen och avslutas i allmänhet inte förrän omkring 24 .00, i vissa fall långt senare. En

folkomröstning samtidigt med de allmänna valen skulle givetvis medföra ett ganska betydande merarbete för valförrättarna. Förutom upplysningar till väljaren tillkommer ytterligare avprickning i röstlängd och ett extra valkuvert att efter kontroll tas emot och läggas ner i särskild valurna.

Det mest betydande merarbetet infaller dock vid den preliminära rösträkningen efter det att röstningen avslutats. Förutom att resultatet av riksdags-, landstings- och kommunfullmäktigval skall räknas fram och rapporteras, måste således även röstsedlarna avseende omröstningen behandlas. Efter avslutad rösträkning tillkommer ett utökat valmaterial att försegla och distribuera till valnämnden.

Omröstningsförfarandet kan antas genomsnittligt medföra en ökad arbetsbörda för valdistriktet med inmot en fjärdedel. För röstmottagningen, t. ex. för att undvika köbildning, torde det i allmänhet inte bli nödvändigt med personalförstärkning annat än undantagsvis. Arbetet sedan röstmottagningen avslutats sker emellertid under stark tidspress och av en naturligen uttröttad personal. För att förebygga förseningar och misstag torde därför valdistriktens personal mera generellt komma att behöva utökas vid sammanräkningen efter valens avslutande.

Även länsstyrelsernas slutliga sammanräkning sker under stark tidspress. Speciellt gäller detta sammanräkningen för riksdagsvalet.

Om länsstyrelserna skall utföra den slutliga sammanräkningen för omröstningen – såsom skedde 1957 – måste dessa således ges ökade personalresurser för att på ett tillfredsställande sätt kunna utföra sina uppgifter.

3 Sammanfattning

Valsektionen anser det – med angivna reservationer – vara möjligt att med antagna förutsättningar anordna och genomföra en folkomröstning samtidigt med de allmänna valen den 16 september 1979.

Framför allt röstningen ombord på fartygen redan den 23 juli 1979 kan förorsaka problem. Det gäller särskilt anskaffning och distribution av röstsedlar för omröstningen.

Vidare blir det nödvändigt att rekrytera och utbilda fler valförrättare för den preliminära sammanräkningen än för närvarande liksom att länsstyrelserna måste ges ökade personalresurser för den slutliga sammanräkningen. Stora informationsinsatser måste även göras både beträffande väljarna och dem som medverkar i valadministrationen.

Beträffande den senare må anmärkas att samråd i ärendet ej skett med postverket som har det närmaste ansvaret för en stor del av mottagningen och vidaredistribution av rösterna (vid 1976 års val uppgick poströsterna till ca 1,2 miljoner av totalt drygt 5,5 miljoner röstande).