Konstitutionsutskottets betänkande

1979/80:32

med anledning av motioner i författningsfrågor m. m.

I detta betänkande behandlas följande från förra riksmötet uppskjutna motioner i skilda författningsfrågor m. m., nämligen 1977/78:501 och 908, 1978/79:195, 235, 237, 343 yrk. 2–4, 402, 403 yrk. 1 och 3, 570, 1089 yrk. 4, 1103, 1686, 2149 yrk. 1 och 2467 yrk. 14. Till en början redovisas motionsyrkandena under särskilda rubriker samt i anslutning härtill kortare sammanfattningar av frågornas nuvarande läge m. m. Härefter följer utskottets yttrande över motionerna.

Statsformen

Motionernas hemställan har såvitt nu är i fråga följande lydelse.

1978/79:195 av Rolf Hagel och Alf Lövenborg (apk) att riksdagen beslutar om övergång till republik.

1978/79:343 av Lars Werner m. fl. (vpk) att riksdagen beslutar om övergång till republik och därvid antar dels de i motionen framlagda förslagen till lag om ändring i regeringsformen (yrk. 2) och lag om upphävande av successionsordningen (yrk. 3), dels hos regeringen anhåller om förslag till följdändringar i annan lagstiftning m. m. som föranleds härav (yrk. 4).

1978/79:2467 av Lars Werner m. fl. (vpk) 14. att riksdagen uttalar sig för avskaffande av monarkin och övergång till republik och hemställer hos regeringen om förslag härom.

Med anledning av motioner syftande till införande av republik har utskottet tidigare vid flera tillfällen hänvisat till den ståndpunkt i frågan som togs i samband med antagandet av 1974 års författningsreform. I sitt yttrande över propositionen 1977/78:71 om kvinnlig tronföljd och motioner med anledning härav anförde konstitutionsutskottet (KU 1977/78:36) bl. a., att genom 1974 års regeringsform (RF) bekräftas monarkin som Sveriges statsform och att någon ändring i detta hänseende inte är aktuell. Utskottet tillstyrkte förslaget om införande av kvinnlig tronföljd, vilket antogs av riksdagen som vilande grundlagsändring. Riksdagen har nyligen (KU 1979/80:1) slutligt antagit denna grundlagsändring.

Valsystemet

Motionernas hemställan har såvitt nu är i fråga följande lydelse.

1977/78:501 av Ivar Högström m. fl. (s) att riksdagen beslutar hos regeringen begära att den översyn av vallagen som nu skall ske även kommer

att omfatta frågan om val till kyrkofullmäktige på den gemensamma valdagen.

1978/79:237 av Lars Werner m. fl. (vpk) att riksdagen beslutar att hos regeringen hemställa om utredning rörande slopande av gällande system med spärrar vid val till riksdag och landsting och översyn av valsystemet i enlighet med vad som i motionen anförts.

1978/79:403 av Thorbjörn Fälldin m. fl. (c) yrk. 1 att riksdagen hos regeringen anhåller att en författningsutredning tillsätts för att utvärdera och föreslå erforderliga ändringar ang. den gemensamma valdagen och den treåriga mandatperioden.

1978/79:570 av Bonnie Bernström och Karin Ahrland (fp) att riksdagen hos regeringen begär förslag dels om avskaffande av den gemensamma valdagen för å ena sidan kommunfullmäktige- och landstingsval och å andra sidan riksdagsval, dels till utformning av kommunalvalen i enlighet med det system som skisserats i motionen (val regionvis i olika omgångar med fyraårig mandatperiod) och dels till grundlagsändring så att fyraåriga mandatperioder för riksdagen införs.

1978/79:1089 av Gösta Bohman m. fl. (m) yrk. 4 att riksdagen hos regeringen anhåller om utredning och förslag om fyraåriga mandatperioder.

1. Spärregler vid allmänna val

I 3 kap. 7 § regeringsformen stadgas att endast parti som har fått minst fyra procent av rösterna i hela riket är berättigat att delta i fördelningen av mandaten i riksdagen. Parti som har fått färre röster deltar i fördelningen av de fasta valkretsmandaten i valkrets, där partiet har fått minst tolv procent av rösterna. Bestämmelserna tillkom som ett led i den partiella grundlagsreformen 1969.

Vid behandlingen av propositionen beträffande den partiella grundlagsreformen fann konstitutionsutskottet (KU 1968:20) det föreslagna nya valsystemet vad avsåg såväl riksproportionalitet som spärreffekter mot småpartier innebära en väsentligt mera rättvis och därmed från principiellt demokratiska synpunkter mer tillfredsställande ordning än den dittillsvarande. Utskottet tillstyrkte sålunda propositionen i denna del. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets förslag.

Frågan har därefter behandlats i riksdagen med anledning av motioner, bl. a. i samband med att förslaget till den nuvarande grundlagen antogs som vilande (KU 1973:26 s. 21) och därefter av 1976/77 års riksdag (KU 1976/77:23) utan att riksdagen funnit anledning till ändrat ställningstagande.

Genom ändring i vallagen (1975:474) har införts ett system med utjämningsmandat och en treprocentig spärregel också vid landstingsvalen (prop. 1975:101 och KU 1975:19).

Även beträffande kommunfullmäktigevalen har frågan om införande av någon spärregel och om förbättring av proportionaliteten genom utjämningsmandat diskuterats. Sålunda föreslog kommunalvalskommittén att i princip samma valsystem som vid riksdagsval och landstingsval skulle införas för kommunfullmäktigevalen. I nyssnämnda proposition (1975:101) ansåg emellertid departementschefen att valsystemet beträffande kommunfullmäktigevalen redan uppfyllde de krav på proportionalitet som rimligen kunde ställas. Han begränsade sig därför till att föresla att minimiantalet mandat för valkrets ökades från tio till femton, vilket skulle ge en ännu starkare garanti för proportionaliteten. Riksdagen anslöt sig till denna bedömning.

I sitt av riksdagen godkända betänkande KU 1976/77:23 anförde utskottet bl. a. följande:

Frågor som rör valsystemet har mot bakgrund av deras betydelse i ett representativt parlamentariskt styrelseskick som det svenska fortlöpande varit föremål för statsmakternas uppmärksamhet. I fråga om riksdagsvalen har det rått bred politisk enighet om att ett riksproportionellt valsystem är väsentligt mera rättvist och därmed från principiellt demokratiska synpunkter mer tillfredsställande än den valmetod som dessförinnan tillämpades. Småpartispärren har ansetts nödvändig för att förhindra en för det parlamentariska arbetet besvärande partisplittring. De erfarenheter som hittills vunnits har enligt utskottet ytterligare befäst fördelarna med denna valmetod, som nu tillämpats i tre val. Utskottet finner det därför inte påkallat att – som yrkas i motionerna 1975/76:341 och 1976/77:49 – ta upp frågan om slopande av spärregeln vid riksdagsval till nya överväganden.

Med riksdagsvalen som förebild infördes 1975 ett valsystem med utjämningsmandat och småpartispärr också för landstingsvalen. Syftet var självfallet att även på detta område genom en förbättrad proportionalitet förstärka den representativa styrelseformen.

Kommunalvalskommittén hade för landstingsvalen föreslagit en fyraprocentig spärregel i förening med en tolvprocentig valkretsspärr. Efter överenskommelse mellan de fyra största riksdagspartierna föreslogs i propositionen om nytt valsystem för landsting m. m. (1975:101) att spärren skulle sättas till tre procent och att någon valkretsspärr inte skulle införas. Detta blev också riksdagens beslut.

Erfarenheterna av den nya ordningen är hittills begränsade till ett val. Såvitt utskottet kunnat finna har syftet med de ändrade reglerna främjats. Utskottet anser det därför inte motiverat att – som föreslås i motionen 1975/76:341 samt motionerna 1976/77:49 och 576 – ånyo utreda frågan om spärregel vid landstingsvalen.

Kommunalvalsutredningens förslag att införa ett system med utjämningsmandat och småpartispärr även för kommunfullmäktigevalens vidkommande ledde inte till lagstiftning. Departementschefen ansåg i nyssnämnda proposition, att valsystemet i dessa val redan fyllde högt ställda krav på proportionalitet. Som en ytterligare förstärkning av proportionaliteten föreslog han att minimiantalet mandat per valkrets ökades från tio till femton. Dessa ståndpunktstaganden innefattades i den tidigare nämnda partiöverenskommelsen. I riksdagen antogs följaktligen propositionen i dessa delar med stor majoritet.

Riksdagen har så sent som 1975 ställt sig bakom den ordning som nu gäller för valen till kommunfullmäktige. Den bättre garanti för proportionaliteten som därigenom tillskapats är ägnad att ytterligare förstärka det representativa systemet i kommunerna. Med endast ett vals erfarenhet anser utskottet det vara för tidigt att på nytt utreda frågorna om utjämningsmandat och småpartispärr vid kommunfullmäktigevalen.

Frågan kom upp även vid 1977/78 års riksmöte med anledning av motioner i ämnet. Utskottet (KU 1977/78:42) fann därvid inte anledning att frångå sin tidigare intagna ståndpunkt till berörda frågor och avstyrkte motionsyrkandena. Riksdagen följde utskottet.

2. Frågor om den gemensamma valdagen och mandattidernas längd

Beträffande den gemensamma valdagen samt mandattiderna för riksdagen och de kommunala församlingarna erinrade utskottet i sitt betänkande KU 1978/79:3 med anledning av motioner i ämnet att chefen för kommundepartementet 1977 enligt regeringens bemyndigande tillkallat en ny kommitté för fortsatt utredning av vissa kommunaldemokratiska frågor. I direktiven till utredningen (Dir 1977:76) uttalades bl. a. följande:

Till 1968 års partiella författningsreform hörde beslut om en enhetlig treårig mandatperiod för såväl riksdag som landsting och kommunfullmäktige samt om gemensam valdag för riksdagsval och kommunalval. Ordningen med gemensam valdag diskuterades grundligt inför reformen och har även senare varit uppe till debatt. Som jag har nämnt i det föregående har den gemensamma valdagen ansetts kunna inverka ofördelaktigt i olika avseenden på den kommunala demokratin. Den medför speciella problem då man överväger att införa direktvalda kommundelsorgan. Ett nära samband föreligger mellan den gemensamma valdagen och den treåriga mandatperioden. Enligt en åsikt som ofta förs fram är tre år en alltför kort mandatperiod. Kommittén bör ha som en tredje huvuduppgift att undersöka vilka återverkningar den gemensamma valdagen och den treåriga mandatperioden har på den kommunala demokratin. Kommittén bör överväga vilka lösningar som är tänkbara och som från kommunal synpunkt är de lämpligaste i dessa frågor men bör inte lägga fram förslag till ändrad ordning.

I det förenämnda av riksdagen godkända betänkandet (KU 1978/79:3) hänvisade utskottet till det pågående utredningsarbetet. Enligt vad som inhämtats har kommittén genomfört ett antal specialundersökningar med syfte att belysa konfliktnivå och partiskillnader i kommunalpolitiken, de kommunala frågornas roll i valrörelserna samt lokalpressens och lokalradions bevakning av 1979 års valrörelse. Kommittén avser att redovisa sitt arbete med dessa frågor i ett delbetänkande under december 1979.

Beträffande de kyrkokommunala valen gäller följande:

Enligt 3 § första stycket lagen (1972:704) om kyrkofullmäktigval är vid val i hela riket av kyrkofullmäktige tredje söndagen i oktober valdag. Val hålles

samma år som ordinarie val till riksdagen samt val i hela riket av landstingsmän och kommunfullmäktige.

Tredje söndagen i oktober samma år som övriga kommunala val förrättats har varit valdag för val till kyrkofullmäktige sedan 1942. Denna ordning bekräftades i samband med den partiella författningsreformen 1968, vid övergången till treåriga mandatperioder 1970 och vid antagandet av lagen (1972:704) om kyrkofullmäktigval (prop. 1972:105, KU 1972:57, rskr 322).

Fråga om ändring av tidpunkten för de kyrkokommunala valen behandlades vid 1975 års kyrkomöte varvid kyrkolagsutskottet (1975:6) ställde sig avvisande till ändring av gällande ordning.

Vårval, omläggning av budgetåret m. m.

I motionen 1978/79:402 av Bertil Fiskesjö m. fl. (c) yrkas att riksdagen hos regeringen begär att en parlamentariskt sammansatt utredning tillsätts för att utarbeta förslag om allmänna val på våren, omläggning av budgetåret och reformering av arbetsformerna i riksdagen i enlighet med vad som förordas i motionen.

Vissa av de angivna frågorna behandlades i utskottets betänkanden KU 1977/78:10 och 1978/79:3. Ur det förstnämnda betänkandet kan antecknas följande.

Grundlagberedningen framlade på sin tid en diskussionspromemoria benämnd Allmänna val på våren (SOU 1970:27). Däri anfördes bl. a. följande:

Valet skulle enligt huvudregeln äga rum tredje söndagen i maj. *Mandatperioden* för den nyvalda riksdagen skulle börja den 10 juni, medan riksdagens *arbetsår* skulle inledas den 1 september. *Statsverkspropositionen* skulle med den föreslagna ordningen läggas fram i början av september. En fördel härmed angavs vara att riksdagen därmed skulle få statsverkspropositionen så snart arbetsåret börjar. Vidare skulle en ny regering som träder till efter valet få viss tid på sig att påverka budgetförslaget. En ytterligare fördel skulle vara att kanslihusets budgetarbete i huvudsak kom att äga rum under tid då riksdagen inte var samlad. En nackdel angavs däremot vara att systemet skulle innebära inskränkningar i viss kanslihuspersonals sommarledighet. Ett ofrånkomligt element i en vårvalsmodell angavs vara en omläggning av budgetåret till kalenderår. Sammanfattningsvis framhölls i diskussionspromemorian bl. a. att vårval bättre än höstval tillgodosåg möjligheterna för en ny regering att påverka statsverkspropositionen och att få en ökad koncentration av budgetarbetet i riksdagen, vilket i sin tur borde verka i riktning mot en bättre överblick över och samordning av budgetbehandlingen.

I sitt slutbetänkande med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsord-

ning (SOU 1972:15) vidhöll grundlagberedningen sin i diskussionspromemorian redovisade positiva syn på vårvalsfrågan men konstaterade att den viktiga förutsättningen med budgetårets förläggning till kalenderår inte kunde uppfyllas förrän den då pågående budgetutredningen redovisat sina ställningstaganden.

I en gemensam reservation från representanterna i grundlagberedningen för moderata samlingspartiet, folkpartiet och centerpartiet uttalades att grundlagberedningens förslag bort innebära en flyttning av riksdagsvalen till våren och en omläggning av det statliga budgetarbetet till att sammanfalla med kalenderåret.

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen till författningsreformen (prop. 1973:90) framställdes i en motion (c och fp) yrkande om att frågan om övergång till vårval skulle göras till föremål för ytterligare utredning. Konstitutionsutskottet (KU 1975:26 s. 27) uttalade därvid, att vårvalsfrågan hade sådant nära samband med frågorna om budgetårets förläggning och tiden för riksdagens budgetarbete att den inte kunde behandlas isolerad. Enligt utskottets mening var det inte möjligt att ta ställning till det i motionen framförda kravet på utredning förrän budgetutredningen framlagt sitt material och detta granskats och värderats. Utskottet avstyrkte på anförda skäl motionen, och riksdagen följde utskottet. I en reservation (c, m och fp) vidhölls det i motionen framförda utredningskravet.

I sitt betänkande Budgetreform (SOU 1973:43) övervägde budgetutredningen frågan om budgetårets förläggning från icke-konstitutionella synpunkter. Utredningen fann vid sin slutliga avvägning av de faktorer av betydelse för budgetårets förläggning som utredningen hade att beakta att skillnaderna var begränsade mellan de två alternativen – nuvarande budgetår mot budgetårets förläggning till kalenderår. Beslutsunderlaget för statens finanspolitik var dock enligt utredningens uppfattning något bättre i nuvarande systemet än det skulle vara med ett kalenderårssystem med hänsyn främst till att den statliga budgeten nu fastställdes först ett halvår efter kommunernas, näringslivets och EG-ländernas. Under nuvarande samarbetsformer med andra stater på det ekonomiska området ansåg därför utredningen att det nuvarande budgetåret borde behållas. Utredningen framhöll dock att vid ett slutligt ställningstagande till frågan måste samtliga faktorer av såväl konstitutionell som mera teknisk art beaktas och att vid detta ställningstagande avgörande vikt borde tillmätas frågan om tidpunkten för de allmänna valen.

Vid 1975/76 års riksmöte behandlades en motion (1975:304) av herr Ahlmark m. fl. (fp) vari yrkades ytterligare utredning om övergång till vårval.

I sitt av riksdagen godkända betänkande anförde utskottet (KU 1975/76:5) följande:

I olika sammanhang har understrukits, att en förutsättning för att förlägga

de allmänna valen till våren är att budgetåret omläggs så att det sammanfaller med kalenderåret. Bl. a. sistnämnda spörsmål har behandlats av budgetutredningen, som därvid stannat för att det nuvarande budgetåret borde behållas. Utredningen framhöll emellertid att ett slutligt ställningstagande krävde beaktande av samtliga faktorer, såväl konstitutionella som mera tekniska, och att därvid avgörande vikt borde tillmätas frågan om tidpunkten för de allmänna valen. Budgetutredningens förslag är för närvarande under övervägande i finansdepartementet. Enligt vad finansministern anför i den reviderade finansplanen för år 1975 (prop. 1975:100 s. 40) räknar han med att kunna presentera riksdagen förslag till en moderniserad budget tidigast under 1975/76 års riksmöte.

Som framgår av det föregående bör vårvalsfrågan inte bedömas isolerad från budgetproblematiken. Riksdagen väntas under en snar framtid ta ställning till ett förslag från regeringen om en moderniserad budget. För att få tillräckligt underlag för bedömande av behovet av den i motionen begärda utredningen, anser utskottet att man bör avvakta riksdagsbehandlingen av detta förslag. Utskottet avstyrker därför motionen.

I propositionen 1976/77:130 med förslag till riktlinjer för modernisering av det statliga budgetsystemet, vilken proposition antogs av riksdagen hösten 1977 (FiU 1977/78:1), delade föredragande departementschefen budgetutredningens synpunkter angående budgetårets förläggning och uttalade därvid (s. 66) bl. a. följande:

Jag delar utredningens slutsats att de administrativa förhållandena talar för att nuvarande budgetår bör behållas. Det är av stor vikt att finanspolitiken kan grundas på bästa möjliga underlag. I nuvarande system finns bättre förutsättningar för att bedöma den inhemska och den internationella konjunkturutvecklingen. Detta kan beaktas redan i budgetpropositionen, som därigenom kan utgöra underlag för statsmakternas ekonomiska politik under budgetåret.

Budgetutredningen har konstaterat att en omläggning av budgetåret skulle medföra att riksdagens budgetarbete måste förkortas. Budgetutredningen har ansett att detta är möjligt. Erfarenheterna från de senaste riksmötena visar emellertid enligt min mening att en sådan förkortning skulle innebära svårigheter för riksdagsbehandlingen.

Sammantaget talar enligt min mening de administrativa förhållandena, särskilt framtagandet av underlaget för finanspolitiken, samt det faktum att riksdagens budgetbehandling skulle behöva förkortas vid en övergång till ett kalenderårssystem för att nuvarande budgetårssystem bör behållas. Jag finner alltså inte skäl att föreslå någon ändring av nuvarande redovisningsperiod.

Någon ändring föreslogs inte (KU 1977/78:10). I betänkandet från 1978 anfördes (KU 1978/79:3) bl. a. följande med anledning av en motion angående budgetårets längd och förläggning.

Utskottet vill erinra om att frågan om budgetårets längd och förläggning behandlats av budgetutredningen och därefter av riksdagen förra hösten med anledning av propositionen 1976/77:130 med förslag till riktlinjer för modernisering av det statliga budgetsystemet. Varken i budgetutredningens betänkande eller i propositionen som antogs av riksdagen (FiU 1977/78:1)

föreslogs någon ändring i nuvarande ordning beträffande budgetåret. Utskottet har inte funnit anledning att förorda en omläggning av budgetåret på sätt som föreslås i motionen. Motionsyrkandet i denna del avstyrks följaktligen.

Riksdagen följde utskottet.

Regeringsbildningen m. m.

I motionen 1978/79:235 av Martin Olsson (c) och Sven-Erik Nordin (c) yrkas att riksdagen hos regeringen begär utredning och förslag innebärande sådan ändring av regeringsformen att efter riksdagsval den nya riksdagen alltid får pröva frågan om statsminister.

I motionen 1978/79:403 av Thorbjörn Fälldin m. fl. (c) yrkas 3. att riksdagen hos regeringen anhåller om att en författningsutredning tillsätts för att i övrigt stärka demokratin. Enligt motionen är behovet av en obligatorisk regeringsbildningsprocess i anslutning till riksdagsval en fråga som har aktualiserats under senare tid och som bör kunna belysas i en författningsutredning.

I motionen 1978/79:1686 av Bertil Lidgard (m) yrkas

1. att riksdagen hos regeringen anhåller att genom parlamentarisk utredning de erfarenheter som nu vunnits av formerna för regeringsbildning utvärderas,

2. att riksdagen hos regeringen anhåller om förslag till ändring av regeringsformen så att den nyvalda riksdagen automatiskt får ta ställning till vem som skall bilda regering.

I motionen 1978/79:1103 av Bengt Sjönell (c) yrkas följande ändring av 7 kap. 3 § RF: "Regeringsärende avgörs av regeringen vid regeringssammanträde. *Vid skiljaktiga meningar avgör statsministern.* Regeringsärendena – – –".

Beträffande motiveringarna hänvisas till motionerna.

Gällande rätt m. m.

Parlamentarismens princip att en regering skall ha stöd i riksdagen kom till uttryck i grundlagen genom 1968–1969 års partiella grundlagsreform. Nyheterna gällde *regeringens avgångsskyldighet.* Härmed infördes institutet misstroendeförklaring som en form för att utkräva ansvar av regeringen. Vidare reviderades bestämmelserna om entledigande av statsråd och om nyval till riksdagen. En majoritet av riksdagens ledamöter kan avge misstroendeförklaring mot regeringen eller mot enskilt statsråd med verkan att den som drabbas av förklaringen måste avgå om inte nyval utlyses inom en vecka. I annat fall avgår ett statsråd antingen på egen begäran eller efter det att han entledigats av statsministern. Om statsministern avgår skall övriga statsråd entledigas (RF 6 kap. 5–7 §§).

Som framgår av det föregående är frågan om statsministerns avgång således inte formellt knuten till riksdagsvalen. I stället har möjligheten till misstroendeförklaring ansetts utgöra en garanti mot att en regering som efter ett riksdagsval förlorat riksdagens stöd sitter kvar (se prop. 1968:27 s. 203 ff, KU 1968:20 s. 27 ff, prop. 1973:90 s. 176, KU 1973:26 s. 31).

Frågan om skyldighet för en regering att oavsett valutgången avgå efter ett nyval har inte diskuterats i förarbetena, vare sig i samband med den partiella grundlagsreformen (prop. 1968:27, KU 1968:20) eller i samband med 1974 års grundlagsreform (prop. 1973:90, KU 1973:26).

Nu gällande regler om proceduren för regeringsbildning tillkom vid 1973–1974 års totala författningsreform och innebär att ny statsminister utses genom att riksdagen tar ställning till ett av talmannen framlagt förslag. Detta skall anses godtaget om inte fler än hälften av riksdagens ledamöter röstar emot det. Godtages inte förslaget kan samma procedur upprepas ytterligare tre gånger. Förkastas talmannens förslag även vid den fjärde omröstningen skall nyval till riksdagen utlysas, om inte ordinarie val ändå skall hållas inom tre månader (6 kap. 3 § RF).

1974 års RF bygger beträffande regeringsbildningen på grundlagberedningens förslag. I grundlagspropositionen förklarade departementschefen att han ansåg att den valda lösningen möjliggjorde en önskvärd anpassning till den mångfald av situationer, delvis mycket svåra att förutse, som kunde bli aktuella vid en regeringskris. Bl. a. anfördes följande (prop. s. 177 f):

> För egen del vill jag peka på den unika ställning som talmannen intar i det politiska livet. Han utses från en krets av personer med särskilda personliga kvalifikationer och betydande politisk erfarenhet. Grundlagen tillerkänner honom vidare en särställning som garant för parlamentarismens och det parlamentariska arbetets funktionssätt. Dessa förhållanden ger honom förutsättningar att handla utan bundenhet av sin partitillhörighet och borgar för att uppgiften att leda proceduren vid regeringsbildningen utförs opartiskt och objektivt i den utsträckning som detta över huvud taget är möjligt. Jag delar alltså beredningens uppfattning att det bör vara talmannen som lägger fram förslag om regeringsbildare.
>
> Svea hovrätt behandlar i sitt remissyttrande anordningen med en särskild omröstning inom riksdagen angående den av talmannen utpekade regeringsbildaren. Hovrätten ställer sig kritisk till beredningens motivering för förslaget.
>
> Mot beredningens omröstningskonstruktion skulle främst kunna invändas att den i ett läge där splittringen i riksdagen är stor skulle kunna försvåra tillkomsten av en ny regering. Bl. a. med hänsyn härtill skulle man som ett alternativ till beredningens förslag kunna tänka sig en ordning där den obligatoriska kontrollomröstningen är slopad och där man förlitar sig på det remedium mot en parlamentariskt felaktig utnämning av statsminister från talmannens sida som ligger i möjligheten till beslut om misstroendeförklaring. De invändningar som kan göras mot grundlagberedningens förslag är emellertid enligt min mening inte så starka att de bör anses avgörande. Det ligger ett betydande värde i att förslaget har vunnit anslutning från företrädare för samtliga i beredningen representerade partier. Jag föreslår att förslaget godtas.

Inträffar en regeringskris efter ett riksdagsval, som har rubbat partiernas inbördes styrkeförhållanden i riksdagen, föreligger vissa särskilda problem. Genom de regler om ett omedelbart valgenomslag m. m. som jag har berört i det föregående är det sörjt för att den nyvalda riksdagen mycket snart kan ta ställning i regeringsfrågan. Förslag till ny statsminister skall självfallet läggas fram av den talman som den nyvalda riksdagen har utsett. I allmänhet bör det också vara denne som leder de föregående sonderingarna mellan partiernas företrädare. Liksom beredningen anser jag emellertid att det inte bör vara uteslutet att den gamla riksdagens talman för tids vinnande medverkar i ett inledande skede. Ansökan om avsked kan inges till och prövas av den gamla riksdagens talman.

Beredningens förslag innebär, som framgår av vad jag nyss har sagt, att en föreslagen regeringschef inte åläggs att före förtroendeomröstningen presentera en ministerlista. Det är emellertid tydligt att riksdagens ställningstagande realiter kommer att gälla inte bara vem som skall bli statsminister utan också – och framför allt – regeringens partimässiga sammansättning och dess program i stort. Det torde därför kunna förutses att talmannen i praktiken inte kommer att lägga fram något förslag till statsminister för riksdagen förrän den tilltänkte statsministern kan ge besked angående sin regerings politiska karaktär. Avser två eller flera partier att samverka i regeringsfrågan, kan man vidare anta att de sonderingar som föregår talmannens förslag har lett till överenskommelse också om regeringens personsammansättning. Att uppställa krav på fullständig ministerlista före kontrollomröstningen är emellertid inte lämpligt.

Man måste räkna med att det parlamentariska läget kan vara så låst att upprepade försök att få till stånd en ny regering inte leder till framgång. Grundlagsregleringen bör anvisa en väg ut ur ett sådant parlamentariskt dödläge. Beredningen har föreslagit att extra val till riksdagen automatiskt skall äga rum sedan ett fjärde förslag från talmannen till ny statsminister har förkastats av riksdagen. Jag anser mig även i detta avseende kunna godta beredningens förslag. Liksom beredningen anser jag det rimligt att räkna med att hotet om extra val kommer att framtvinga en lösning av regeringsfrågan senast i den fjärde omgången. I undantagsfall kan emellertid ett extra val vara enda sättet att bryta ett parlamentariskt dödläge.

Vid riksdagsbehandlingen föreslogs i en motion av Björn Molin m. fl. (fp) en annan ordning. I motionen riktades kritik mot reglerna om att automatisk riksdagsupplösning skulle ske, när talmannens förslag till statsminister förkastats av riksdagen fyra gånger. Vidare kritiserades bestämmelserna ur den synpunkten att det inte i något skede krävdes absolut majoritet i riksdagen för en föreslagen statsministerkandidat. Det ansågs också vara en olägenhet att regeringsbildningsproceduren efter nyval inte skulle kunna komma i gång på allvar förrän den nya riksdagen samlats och valt talman. I motionen föreslogs i stället följande procedur:

Den statsministerkandidat som efter talmannens förslag erhåller minst 175 röster (absolut majoritet) skall bli vald. Uppnås inte absolut majoritet första gången, skall samma procedur upprepas ytterligare en gång. Även nu skall krävas absolut majoritet för att statsminister skall anses utsedd. Uppnås inte detta röstetal, skall initiativrätten övergå från talmannen till riksdagen. En tolftedel av antalet riksdagsledamöter skall ha rätt att framföra förslag. Läggs

endast ett förslag skall den föreslagne anses utsedd, om han erhållit minst 175 röster. Vid flera förslag skall samma regel gälla – dvs. den skall anses vald som erhållit minst 175 röster. Uppnår inte någon kandidat detta röstetal, skall en slutlig omröstning anordnas, där det röstas om den eller de två som i den tredje omröstningen erhållit flest röster. Den som härvid uppnår flest röster skall anses utsedd. Skulle det inträffa, att ingen kandidat föreslås av minst en tolftedel av riksdagsledamöterna, tänker sig motionärerna möjligheten av en automatisk riksdagsupplösning.

Slutligen föreslogs i motionen en möjlighet att i exceptionella fall låta statsministern tillträda omedelbart efter valet och innan valproceduren ägt rum. Detta skulle kunna äga rum, när förslag till statsminister framlagts av talmannen och förslaget uttryckligen godtagits av samtliga vice talmän. Omröstningsproceduren skulle i sådana fall äga rum, när riksdagen samlats. Talmannens utseende av statsminister skulle således i efterhand bekräftas av riksdagen.

Konstitutionsutskottet avstyrkte motionen och anförde därvid följande (KU 1973:26 s. 32 f.):

Som redan nämnts bygger regeringsförslaget i vad avser valproceduren vid utseende av statsminister på grundlagberedningens enhälliga förslag i ämnet. Grundlagberedningen hade i sin motivering för den föreslagna ordningen bl. a. framhållit att omröstningsreglerna överensstämmer med de regler som i detta hänseende gäller vid misstroendeförklaring. Mot bakgrund av det betydande värde som ligger i att förslaget vunnit anslutning från företrädare från samtliga i grundlagberedningen representerade politiska partier anser departementschefen grundlagberedningens förslag böra accepteras.

Utskottet vill för sin del anföra följande. För det fall att utgången av ett riksdagsval ger ett politiskt parti egen majoritet i riksdagen kommer frågan om utseende av statsminister sannolikt inte att vålla någon konflikt i riksdagen. Även när ett valresultat talar för någon form av koalitionsregering, kan styrkeförhållandena mellan partierna klart ange från vilket parti statsministern skall hämtas. Föreligger inte någon sådan på förhand given lösning får det förutsättas, att statsministerfrågan, liksom regeringsfrågan i övrigt, i första hand kommer att lösas vid överläggningar mellan partierna. Man kan därvid utgå från att stora ansträngningar kommer att göras för att nå en lösning.

Förslaget i motionen skiljer sig från regeringsförslaget i två viktiga hänseenden. Enligt regeringsförslaget skall statsminister anses utsedd om inte mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar emot förslaget. I motionen krävs emellertid i de tre första omröstningarna absolut majoritet. I förhållande till regeringsförslaget är enligt utskottets mening en sådan regel ägnad att förlänga en regeringskris. I den fjärde omröstningen kan vidare med motionens förslag valet falla på någon som endast har en tolftedel av riksdagens ledamöter bakom sig. En i denna ordning utsedd statsminister kommer således att tvingas bilda regering trots att utsikterna är små att regeringen skall kunna utöva sin funktion, innan den förlorar vid en misstroendevotering.

Vad gäller de i motionen uttalade farhågorna för att talmannen skall komma att förelägga riksdagen oantagbara förslag till statsminister i avsikt

att i lägen där det kan bedömas partipolitiskt gynnsamt åstadkomma nyval vill utskottet anföra följande.

Självfallet är det aldrig möjligt att i en författning skapa fulla garantier mot parlamentariska dödlägen eller mot partipolitiska försök att utnyttja krissituationer. Det ökade inflytande som i den nya författningen ges talmannen bygger på ett hävdvunnet förtroende för dennes person. Utskottet vågar förutsätta, att riksdagen även i framtiden skall sträva efter att nå en allmän uppslutning kring talmannen och därmed skapa förutsättningar för att denne har sådana personliga kvalifikationer att han oberoende av partitillhörighet kan med oväld verka för samlande lösningar även i parlamentariskt problemfyllda situationer. Det avgörande kommer dock alltid att vara de politiska partiernas vilja att medverka till konstruktiva lösningar av regeringsfrågan.

Förslaget i motionen, att man i vissa situationer skulle möjliggöra ett påskyndande av regeringsbildningen, innebär, att talmannen i samråd med vice talmännen i den upplösta riksdagen skulle utse statsminister. Därmed skulle i realiteten kunna inträffa att statsminister utses av någon som inte är ledamot av den nyvalda riksdagen. Det ligger i öppen dag, att en sådan ordning är mindre lämplig. Utskottet kan heller inte se någon avgörande nackdel med att en ny regering kan tillträda först omkring 20 dagar efter valet. Tvärtom måste det anses angeläget att partierna får viss tidrymd till sitt förfogande för överläggningar.

Riksdagen följde utskottet.

I en reservation till betänkandet yrkades bifall till motionen (s. 119).

Proceduren vid regeringssammanträden behandlas i 7 kap. 4–6 §§ RF. Enligt dessa stadganden kallar statsministern övriga statsråd till regeringssammanträde och är ordförande vid sammanträdet. Minst fem statsråd skall delta i sammanträdet. Departementschef är som regel föredragande i ärende som hör till hans departement. Vid sammanträdet skall föras protokoll och skiljaktig mening skall antecknas i protokollet.

Grundlagberedningen övervägde för sin del två olika beslutsregler vid fall av oenighet inom regeringen, nämligen antingen kollegial omröstning med utslagsröst för statsministern eller beslutanderätten lagd hos statsministern ensam. Grundlagberedningen stannade för att förorda den kollegiala beslutsformen med följande motivering (SOU 1972:15 s. 80):

I de statliga och kommunala myndigheternas styrelser, i de kollegiala domstolarna och i andra offentliga organ tillämpas vanligen den kollegiala beslutsformen. Denna beslutsform skulle därför med säkerhet uppfattas som naturlig bland allmänheten. För beslutsformen nr 2 talar å andra sidan vissa praktiska skäl; lägsta antalet närvarande ministrar kan sättas lågt, och ingående regler om kallelseförfarande m. m. kan undvaras. Denna beslutsform harmonierar också väl med reglerna om att statsministern bestämmer över regeringens sammansättning och att en misstroendeförklaring mot statsministern skall föranleda att hela regeringen avgår.

Grundlagberedningen vill för sin del förorda den kollegiala beslutsformen, närmast för att vinna anslutning till vanliga principer. Det är emellertid då nödvändigt att grundlagen, särskilt med tanke på semestertider, får innehålla vissa garantier mot beslut bakom vilka står mycket få regeringsledamöter.

Regeringssammanträde bör kunna hållas om minst fem ministrar är närvarande. Om det emellertid i något ärende föreligger olika meningar, skall ärendet inte få avgöras såvida inte mer än hälften av regeringens ledamöter är närvarande. Denna regel kan föranleda att ett ärende får vila någon tid. När ärendet tas upp vid ett senare regeringssammanträde, där mer än hälften av ministrarna deltar, skall vanliga omröstningsregler gälla: den mening som samlar flest röster skall gälla som beslut. Vid lika röstetal skall statsministern ha utslagsröst.

Vid remissbehandlingen av grundlagberedningens betänkande ställde sig några av remissinstanserna kritiska till den föreslagna beslutsregeln och pekade bl. a. på statsministerns i övrigt starka ställning enligt RF. Det framhölls också att komplikationer kunde befaras, när regeringen är sammansatt av ministrar från olika politiska partier.

Departementschefen instämde i kritiken mot grundlagberedningens förslag och anförde därvid följande (prop. 1973:90 s. 186):

För egen del anser jag att ett grundlagfäst förfarande med en regelrätt omröstning som utslagsgivande för regeringens ställningstagande är främmande för en parlamentarisk regering. Den nuvarande grundlagsbestämmelsen om omröstning inom statsrådet, när detta för riksstyrelsen som interimsregering, bygger på en äldre tids syn på regeringsledamöterna som ämbetsmän och på regeringen som den högsta myndigheten inom byråkratin. Regler om omröstning inom regeringen saknas också i flertalet jämförliga utländska författningar. Jag vill framhålla att en ordning utan omröstningsbestämmelser i RF inte medför någon försvagning av den konstitutionella kontrollen av regeringen. Enligt förslaget skall ett statsråd, liksom för närvarande, ha inte bara rätt utan också så till vida en skyldighet att anföra avvikande mening till protokollet att han, om han underlåter det, får dela ansvaret för beslutet. Jag föreslår alltså att någon bestämmelse om omröstning i regeringen inte tas in i RF.

Vid riksdagsbehandlingen yrkades i ett par motioner (fp och m) att omröstningsregler av det innehåll grundlagberedningen föreslagit skulle införas.

Konstitutionsutskottet avstyrkte motionerna och framhöll att en regering som så önskade givetvis kunde i en arbetsordning införa regler om omröstning. Utskottet anförde vidare (KU 1973:26 s. 34):

Utskottet delar departementschefens uppfattning, att regeringsarbetet inte onödigtvis bör bindas av formella regler, som kan hindra anpassningen av arbetet till växlande förhållanden. Grundlagsstadganden angående regeringsarbetet måste därför utformas så att de passar olika typer av regeringar. Den föreslagna ordningen anknyter till vad som i praktiken redan tillämpas. För statsrådsöverläggningarna, där regeringsbesluten nu i realiteten fattas, saknas omröstningsregler. Något behov av sådana regler har heller inte ansetts föreligga.

Riksdagen följde utskottet och avslog följaktligen en reservation av utskottets folkpartistiska och moderata ledamöter med yrkande om bifall till

motionerna. Reservanterna motiverade sitt ställningstagande enligt följande (KU 1973:26 s. 122):

Det är självfallet endast i sällsynta fall som meningsskiljaktigheter inom regeringen är så djupgående att de direkt redovisas i beslutsfattandet. När så inträffar, är det å andra sidan sannolikt att det oftast gäller för rikets styrelse väsentliga frågor. Om statsministern i ett sådant fall har en gentemot regeringen i övrigt avvikande mening skulle ett konstitutionellt oklart läge uppstå genom att det inte klart framgick vilken linje som skulle bli regeringens beslut, statsministerns eller övriga regeringsledamöters. Om en majoritet inom regeringen t. ex. vill utfärda undantagstillstånd eller utge lösensumma till flygkapare medan statsministern motsätter sig detta, så blir ju resultatet att något beslut inte kan fattas. Då har avsaknaden av regler i verkligheten gett statsministern en vetorätt mot hela den övriga regeringen. Enligt vår mening är det därför nödvändigt att man i grundlagen har bestämmelser om hur man skall förfara då det råder delade meningar inom regeringen. Avsaknaden av regler leder eljest i realiteten till ensamrätt för statsministern.

Grundtankarna bakom förslagen till nya grundlagar är att beslutanderätten skall förläggas till de organ som företräder folket. I inget fall finns någon bestämmelse som ger exklusiv beslutanderätt i viktiga frågor till en enda person. Detta är främmande för synsättet i författningsförslagen i övrigt. Inte heller på andra områden inom den svenska demokratin finns några sådana bestämmelser. Inom t. ex. intresseorganisationerna och kommunerna fattas styrelsebeslut genom vanlig omröstning. Enligt vår mening finns inga bärande skäl för att inte dessa principer skall gälla också den svenska regeringen. Att ge statsministern ensam beslutanderätten i alla de viktiga ärenden som ankommer på regeringen kan alltså inte komma i fråga.

Fråga om omröstningsregler har därefter i anledning av motioner behandlats av riksdagen dels hösten 1975 (KU 1975/76:1) dels i anslutning till att nya regler om fri- och rättigheter i grundlag infördes 1976 (KU 1975/76:56). Utskottet avstyrkte i båda fallen motionerna under hänvisning till sitt ställningstagande i samband med författningsreformen. I båda fallen avgavs reservationer av väsentligen samma innehåll som 1973. Riksdagen följde utskottet.

Vissa frågor rörande förstärkning av demokratin på olika områden

I motionen 1978/79:403 av Thorbjörn Fälldin m. fl. (c) begärs (yrk. 3) att riksdagen hos regeringen anhåller att en författningsutredning tillsätts för att i övrigt stärka demokratin. Motionen syftar bl. a. på de fristående ämbetsverkens och affärsverkens ställning från konstitutionella utgångspunkter.

Med anledning av en motion i ämnet förra året uttalade sig utskottet till förmån för en översyn av berörda frågor (se KU 1978/79:38), vilket i sin tur resulterade i följande tilläggsdirektiv till förvaltningsutredningen, meddelade i mars 1979 (Dir 1979:33):

Den offentliga förvaltningen i vårt land fullgörs av ett stort antal myndigheter. Dessa är dels statliga, dels kommunala. Den statliga förvaltningen utövas till största delen av förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen.

Den statliga förvaltningens uppbyggnad har historisk hävd och kan i vissa grundläggande avseenden härledas från 1600-talets kollegiesystem. Åtskillnaden mellan två olika nivåer – å ena sidan ett regeringskansli organiserat i skilda departement, å andra sidan självständiga myndigheter – stadfästes genom 1809 års regeringsform och 1840–1841 års departementsreform. Under 1900-talet har antalet myndigheter ökat kraftigt samtidigt som flera verksamhetsområden skiktats i centrala, regionala och lokala nivåer. Arbetsmetoder och verksamhetsformer har utvecklats i takt med att ambitionerna höjts och nya uppgifter anförtrotts den offentliga förvaltningen. Vidare har de centrala beslutsbefogenheterna hos myndigheterna i växande utsträckning överlämnats åt s. k. lekmannastyrelser.

Riksdag och regering har under senare år haft anledning att ägna uppmärksamhet åt många olika detaljproblem som gäller den statliga förvaltningens organisation. De grundläggande principerna för organisationen har emellertid därvid knappast tagits upp till behandling. Skilda aspekter av förvaltningens arbete och förhållandena mellan statsmakter och myndigheter har uppmärksammats av budgetutredningen, styrelserepresentationsutredningen och utredningarna om den regionala samhällsförvaltningen. Någon motsvarighet till äldre tiders allmänna översyner – 1819 års utredning om rikets styrelseverk, 1857 års utredning om förändrad organisation av rikets styrelse- och förvaltningsverk och 1908 års departementalkommitterade – har emellertid inte förekommit i modern tid. Under arbetet med 1974 års regeringsform ägnades frågan om den statliga förvaltningens organisation endast en begränsad uppmärksamhet.

Förslag om en översyn av de allmänna principerna för den statliga förvaltningens organisation har väckts i motion 1977/78:1414. I sitt yttrande (KU 1977/78:38) över denna motion anförde konstitutionsutskottet: "Frågor med anknytning till den offentliga förvaltningens organisation aktualiseras från olika utgångspunkter i flera utredningars arbete. Som exempel kan nämnas förvaltningsutredningen, expertgruppen för regional utredningsverksamhet samt decentraliseringsutredningen. En sådan allmän överblick och kartläggning som begärs i motionen av konsekvenserna av de successivt genomförda förändringarna av förvaltningsorganisationen såsom tillkomsten av förtroendemannastyrelserna och konsekvenserna därav för relationerna mellan regeringen, riksdagen och förvaltningsmyndigheterna saknas emellertid i dag. En förutsättningslös kartläggning av nu rådande rättsliga och faktiska förhållanden och av den utveckling som lett fram härtill skulle vara av värde för framtida överväganden rörande dessa spörsmål. Eftersom detta är ett omfattande frågekomplex bör en sådan utredning i första hand begränsas till en beskrivning och analys av rådande förhållanden. Några förändringar av de principer som tillämpas på detta område är utskottet i avvaktan på en sådan översyn inte berett att förorda. Vad utskottet anfört bör ges regeringen till känna." Riksdagen följde utskottets förslag (rskr 1977/78:257).

Denna undersökning bör nu komma till stånd. Eftersom de frågor som berörs i riksdagens tillkännagivande anknyter till de problem som förvaltningsutredningen arbetar med finner jag det lämpligt att uppgiften anförtros åt denna utredning. Jag räknar härvid med att detta tilläggsuppdrag inte

kommer att försena förvaltningsutredningens huvudbetänkande. I anslutning till riksdagens uttalande vill jag betona att undersökningens syfte i detta skede bör vara endast att kartlägga de förändringar som har skett i den statliga förvaltningens organisation och mot bakgrund härav beskriva och analysera nu rådande förhållanden och problem i relationerna mellan regering, riksdag och förvaltningsmyndigheter.

I motionen 1978/79:2149 av Rolf Hagel och Alf Lövenborg (apk) yrkas – såvitt nu är i fråga – att riksdagen beslutar om en lag som garanterar invandrarnas och minoriteternas demokratiska rättigheter.

I motionen 1977/78:908 av Rolf Hagel och Alf Lövenborg (apk) yrkas 1) att riksdagen beslutar att hos regeringen hemställa om tillsättandet av en utredning med direktiv att kartlägga ungdomens nuvarande situation och rättigheter i nuvarande lagstiftning och med målsättningen att utforma en speciell ungdomslag om ungdomens roll i samhället och dess demokratiska rättigheter och skyldigheter. 2) att riksdagen beslutar att ge regeringen till känna att representanter för ungdomsorganisationerna bör få ett brett inflytande över utredningsarbetet, 3) att riksdagen beslutar att ge regeringen till känna att detta utredningsarbete bör bedrivas så skyndsamt att utredningen kan framlägga förslag under 1979.

Angående innehållet i motionerna hänvisas till de tryckta texterna.

Utskottet

I detta betänkande behandlar utskottet några från förra riksmötet uppskjutna motioner i skilda författningsfrågor. Utskottet vill inledningsvis erinra om att i regeringsförklaringen aviserades en översyn av vissa sådana frågor.

I motionerna 1978/79:195 av Rolf Hagel och Alf Lövenborg (båda apk) samt 1978/79:343 och 2467 av Lars Werner m. fl. (vpk) framställs krav på ändring av statsformen till republik.

Utskottet har inte funnit anledning att frångå den ståndpunkt angående statsformen som intogs i samband med antagandet av 1974 års författningsreform och som sedan upprepats av efterföljande riksdagar i anslutning till behandlingen av motioner med krav på införande av republik. Utskottet avstyrker motionsyrkandena.

Invandrarnas demokratiska rättigheter behandlas i motionen 1978/79:2149 (apk). Enligt motionen bör riksdagen stifta en särskild lag som garanterar invandrarna och andra minoriteter dessa rättigheter. I motionen 1977/78:908 (apk) begärs en utredning av ungdomens demokratiska rättigheter.

Utskottet vill erinra om de utförliga regler som på detta område redan finns i grundlagens rättighetskapitel. Genom riksdagens beslut nyligen har dessa rättigheter ytterligare förstärkts. Enligt 2 kap. 20 § RF har utlänning i väsentliga avseenden tillförsäkrats samma rättigheter som svenska medborgare. Med hänvisning till det anförda avstyrks motionsyrkandena.

I motionen 1978/79:237 av Lars Werner m. fl. (vpk) begärs en utredning rörande slopandet av systemet med spärrar vid val till riksdag och landsting.

Det råder bred politisk enighet om det nuvarande proportionella valsystemet. Småpartispärren har därvid ansetts nödvändig för att förhindra en för det parlamentariska arbetet besvärande partisplittring. Utskottet har vid flera tillfällen under senare år avvisat tanken på att avskaffa spärregeln och har inte funnit anledning att nu frångå denna ståndpunkt. Motionen avstyrks.

Frågan om de fristående ämbetsverkens och affärsverkens ställning från konstitutionella utgångspunkter tas upp i motionen 1978/79:403 av Thorbjörn Fälldin m. fl. (c). Enligt motionen bör en ny författningsutredning överväga bl. a. denna fråga. Som grund för sådana överväganden bör enligt motionen ligga den beskrivning och analys av den statliga förvaltningsorganisationens uppbyggnad som enligt nyligen utfärdade tilläggsdirektiv skall göras av förvaltningsutredningen.

Enligt utskottet bör resultatet av förvaltningsutredningens analyser avvaktas. Utskottet föreslår att motionen förklaras besvarad härmed.

Enligt motionerna 1978/79:403 av Thorbjörn Fälldin m. fl. (c), 1978/79:570 av Bonnie Bernström och Karin Ahrland (fp) samt 1978/79:1089 av Gösta Bohman m. fl. (m) bör en omprövning av systemet med gemensam valdag för riksdagsval, kommunval och landstingsval och med treåriga mandatperioder komma till stånd. I motionen 1978/79:402 av Bertil Fiskesjö m. fl. (c) begärs en utredning angående allmänna val under våren och en omläggning av budgetåret till kalenderår. I motionen 1977/78:501 av Ivan Högström m. fl. (s) aktualiseras frågan om en ändring av tidpunkten för de kyrkokommunala valen.

Regeringsbildningsproceduren tas upp i motionerna 1978/79:235 av Martin Olsson och Sven-Erik Nordin (c) och 1978/79:1686 av Bertil Lidgard (m). I motionerna begärs utredning av frågan om inte en nyvald riksdag alltid bör ta ställning till vem som skall utses till statsminister. Enligt motionen 1978/79:403 av Thorbjörn Fälldin m. fl. (c) är behovet av en obligatorisk regeringsbildningsprocess i anslutning till riksdagsval en fråga som har aktualiserats under senare tid och som bör kunna belysas i en författningsutredning. I samma motion och i motionen 1978/79:1686 behandlas vidare frågan om en utredning av de erfarenheter som vunnits av regeringsbildningsfunktionen. Regeringens beslutsformer behandlas i motionen 1978/79:1103 av Bengt Sjönell (c) där det föreslås att statsministerns ståndpunkt skall vara avgörande vid skiljaktiga meningar inom regeringen.

Som inledningsvis nämnts aviserades i regeringsförklaringen en översyn av vissa grundlagsfrågor I de nu berörda motionerna behandlas ett antal spörsmål som bör övervägas vid denna översyn. Utskottet vill framhålla att det inte är aktuellt att företa någon mera genomgripande författningsreform.

Frågan om den gemensamma valdagen och i samband därmed även mandattidernas längd har vid upprepade tillfällen under senare år diskuterats i den svenska riksdagen. I förgrunden har stått frågan om konsekvenserna av den gemensamma valdagen för den kommunala demokratin. Olika studier på detta område har utförts. Utskottet vill erinra om att den kommunaldemokratiska kommittén haft till uppgift att undersöka vilka återverkningar den gemensamma valdagen och den treåriga mandatperioden har på den kommunala demokratin. Kommittén kommer inom kort att redovisa resultatet av sitt arbete. Enligt vad utskottet erfarit har kommitténs analyser bl. a. gett vid handen att intresset för de rikspolitiska frågorna klart dominerat i valrörelserna. Å andra sidan har utvecklingen av den kommunala självstyrelsen medfört att de kommunala frågorna i dag efter den senaste kommunindelningsreformens genomförande ökat i vikt och intresse hos väljarna. Den treåriga mandattiden uppfattas vidare på många håll som alltför kort för genomförande av kommunalpolitiska program. Några konkreta förslag beträffande dessa frågor kommer kommittén emellertid inte att lägga fram.

Enligt utskottet har de berörda frågorna inte bara betydelse från kommunaldemokratisk synpunkt. Även rikspolitiskt har frågan om mandattidens längd tilldragit sig betydande intresse, när det gäller möjligheterna för en regering att förverkliga sin politik. Frågorna har också ett samband med regelsystemet för upplösning av riksdagen och förordnande om extra val till riksdagen. Utskottet anser med hänvisning till det anförda att tiden nu är mogen för en prövning av frågan om huruvida systemet med den gemensamma valdagen bör ändras och i samband därmed även om en förlängning av mandattiden för såväl riksdagen som de kommunala församlingarna bör komma till stånd. Härvid kan tidpunkten för de olika valen bli aktuell. Detta gäller även de kyrkokommunala valen. Den utredning som regeringen tillkallar bör vara oförhindrad att behandla frågan om vilken verkan tidpunkten för valen får på årsrytmen i riksdagsarbetet och riksdagens arbetsformer i övrigt.

En fråga som inte berörts i motionerna men som bör aktualiseras i sammanhanget är riksdagens mandatperiod i händelse av extra val till riksdagen. Till översynen bör enligt utskottet sålunda höra en prövning av frågan om ett nyval bör föranleda att den nyvalda riksdagen får samma mandattid som skulle ha gällt vid ordinarie val, dvs. ett system med löpande valperioder. Även formerna för anordnande av extra val samt tidpunkten för när sådant val tidigast får ske bör ses över.

Vad sedan gäller proceduren för regeringsbildning och regeringens beslutsformer anser utskottet att en utvärdering av hittills vunna erfarenheter av nuvarande ordning bör komma till stånd. Härvid bör prövas behovet av ändring i de regler som för närvarande gäller.

Utskottet biträder sålunda de i motionerna framställda utredningskraven men anser sig inte böra föregripa den kommande utredningen med ett

ställningstagande i sak till de aktualiserade frågorna. Med hänvisning härtill föreslår utskottet att samtliga nu behandlade motioner förklaras besvarade med vad utskottet anfört.

Vissa ytterligare frågor om riksdagens arbetsformer tas upp i den förenämnda motionen 1978/79:402 av Bertil Fiskesjö m. fl. (c). I motionen behandlas bl. a. frågor om förbättring av möjligheterna för riksdagens ledamöter att hålla nödvändiga kontakter med väljarna. Utskottet har förutom de i motionen angivna frågorna diskuterat en rad andra spörsmål rörande riksdagens arbetsförhållanden som bör bli föremål för översyn. För detta ändamål har inom utskottet tillsatts en särskild arbetsgrupp med företrädare från samtliga partier som är representerade i utskottet. I arbetsgruppen ingår också en företrädare för vänsterpartiet kommunisterna.

Det är avsikten att arbetsgruppen skall redovisa resultatet av sitt arbete till talmanskonferensen som därefter har möjlighet att vidarebefordra ev. förslag till riksdagen. Härigenom kommer motionsrätt att föreligga. Utskottet föreslår att motionen i nu behandlade delar förklaras besvarad.

Med hänvisning till vad som anförts i det föregående hemställer utskottet

att riksdagen

1. beträffande *statsformen* avslår motionerna 1978/79:195, 1978/79:343 yrkandena 2–4 och 1978/79:2467 yrkandet 14,
2. beträffande *demokratiska rättigheter* avslår motionerna 1977/78:908 och 1978/79:2149 yrkandet 1,
3. beträffande *småpartispärren* avslår motionen 1978/79:237,
4. beträffande *ämbetsverkens ställning m. m.* förklarar motionen 1978/79:403, yrkandet 3 såvitt nu är i fråga, besvarad med vad utskottet anfört,
5. beträffande *översyn av vissa grundlagsfrågor* som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört härom samt förklarar motionerna 1977/78:501, 1978/79:235, 1978/79:402, såvitt nu är i fråga, 1978/79:403, yrkandena 1 och 3 såvitt nu är i fråga, 1978/79:570, 1978/79:1089 yrkandet 4, 1978/79:1103 och 1978/79:1686 besvarade med vad utskottet anfört,
6. beträffande *översyn av riksdagens arbetsformer* godkänner vad utskottet anfört härom samt förklarar motionen 1978/79:402, såvitt nu är i fråga, besvarad med vad utskottet anfört.

Stockholm den 7 december 1979

På konstitutionsutskottets vägnar
BERTIL FISKESJÖ

Närvarande: Bertil Fiskesjö (c), Hilding Johansson (s), Anders Björck (m), Torkel Lindahl (fp), Olle Svensson (s), Per Unckel (m), Yngve Nyquist (s), Wivi-Anne Cederqvist (s), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Kurt Ove Johansson (s), Bengt Kindbom (c), Daniel Tarschys (fp), Kerstin Nilsson (s), Britta Hammarbacken (c) och Sture Thun (s).

GOTAB Stockholm 1979