Konstitutionsutskottets betänkande

1982/83:9

om vissa författningsfrågor m. m.

Sammanfattning

I detta betänkande behandlas följande frågor som tagits upp i de angivna motionerna.

1. Statsformen – 1981/82:1645
2. Kollektivanslutning till politiskt parti – 1981/82:177, 1162, 1637 och 2022, yrkande 1
3. Grundlagsskyddad näringsfrihet – 1981/82:1145
4. De demokratiska fri- och rättigheterna m. m. – 1981/82:890
5. Förbud mot lobbyföretag – 1981/82:1160
6. Tiden för väckande av förslag till grundlagsändring m. m. – 1981/82:482 och 483
7. Den gemensamma valdagen, mandatperiodens längd m. m. – 1981/82:687 och 1148
8. Vårval, budgetårets förläggning m. m. – 1981/82:214
9. Folkomröstningsinstitutet – 1981/82:213
10. Spärreglerna vid riksdagsvalet – 1981/82:491
11. De kommunala valen – 1981/82:297, 1149 och 1629
12. Personval – 1981/82:688 och 885
13. Vidgad rösträtt för invandrare som inte är svenska medborgare – 1981/82:178 och 485
14. Kostnaderna för allmänna val – 1981/82:328.

Utskottet har bifallit yrkandet i motion 1981/82:178 av Hilding Johansson m. fl. (s) om bl. a. utredning av och förslag till hur invandrarnas rätt att rösta vid riksdagsvalet skall kunna utvidgas. Genom uttalandet har utskottet ansett motion 1981/82:178 av Lars Werner m. fl. (vpk) besvarad.

I motion 1981/82:1148 av Bertil Fiskesjö m. fl. (c) behandlas inriktningen av det fortsatta arbetet med frågorna om den gemensamma valdagen, längre mandatperioder och extra val m. m. Utskottet har utan att ta ställning i sak förordat att motionen överlämnas till den s. k. arbetsgruppen för grundlagsfrågor inom justitiedepartementet. Motionen har därigenom ansetts besvarad.

En förkortning av vissa tidsfrister i samband med stiftande av grundlag m. m. har tagits upp i motionerna 1981/82:482 och 483 av Hilding Johansson m. fl. (s). Utskottet har uttalat sig för att regeringen undersöker frågan om en

förkortning av dessa tidsfrister. Det förutsätts att regeringen verkar för att en ändring av reglerna kan ske i bred enighet.

Övriga motioner har utskottet avstyrkt.

1. Statsformen

Motionen

I motion 1981/82:1645 av Lars Werner m. fl. (vpk) föreslås att successionsordningen utmönstras ur grundlagarna och att de representativa uppgifter som åvilar konungen överförs till riksdagens talman. För att detta skall bli genomfört hemställer motionärerna att riksdagen skall som vilande anta i motionen framlagda förslag till lag om ändring i regeringsformen (yrkande 1) och upphävande av successionsordningen (yrkande 2). Vidare yrkas att riksdagen skall hos regeringen hemställa om förslag till följdändringar i annan lagstiftning m. m. som kan föranledas av grundlagsändringarna (yrkande 3).

Frågans tidigare behandling

Med anledning av motioner syftande till att införa republik har utskottet tidigare vid flera tillfällen hänvisat till den ståndpunkt i frågan som togs i samband med att 1974 års författningsreform antogs. Riksdagen har därefter avvisat motionsyrkanden av motsvarande innebörd som de nu aktuella vid 1977/78, 1979/80, 1980/81 och 1981/82 års riksmöten (KU 1977/78:36, 1979/80:1 och 32, 1980/81:3, 1981/82:10).

2. Kollektivanslutning till politiskt parti

Motionerna

I motion 1981/82:177 av Margot Håkansson m. fl. (fp) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförs om lagstiftning som förbjuder kollektivanslutning till politiskt parti.

I motion 1981/82:1162 av Allan Åkerlind m. fl. (m) hemställs att riksdagen hos regeringen anhåller om förslag till lagstadgande att politiska partier enbart får registrera de medborgare som partimedlemmar vilka personligen eller av fri vilja gått in som medlemmar.

I motion 1981/82:1637 av Torkel Lindahl (fp) och Sven-Erik Nordin (c) hemställs att riksdagen hos regeringen anhåller om en utredning med syfte att föreslå lagstiftning till skydd för den enskildes rätt att själv bestämma om medlemskap i politiskt parti.

I motion 1981/82:2022 av Gösta Bohman m. fl. (m) hemställs, såvitt nu är av intresse (yrkande 1), att riksdagen hos regeringen anhåller om förslag till lagstiftning med förbud mot kollektivanslutning till politiska partier.

Beträffande motionsyrkandenas närmare motivering hänvisas till motionerna. Motiveringen till motion 1981/82:2022 återfinns i avsnittet En fördjupad demokrati i motion 1981/82:2018.

Frågans tidigare behandling

Frågan om kollektivanslutning till politiskt parti har vid flera tillfällen behandlats av riksdagen, bl. a. i samband med beslutet rörande 1974 års författning. Grundlagberedningens majoritet tog avstånd från tanken att i grundlagen införa förbud mot kollektivanslutning till politiskt parti. Samma ståndpunkt intogs i grundlagspropositionen samt av konstitutionsutskottets majoritet (KU 1973:26). I en reservation (2 m) föreslogs ett grundlagsstadgande om förbud mot kollektivanslutning. I en annan reservation (3 c, 2 fp) förordades ett uttalande av riksdagen av innebörd att kollektivanslutning inte borde förekomma men att frågan inte i första hand borde lösas genom lagstiftning utan genom åtgärder från partiernas sida i form av opinionsbildning mot kollektivanslutning. Riksdagen biföll sistnämnda reservation. Även vid 1974 års riksdag bifölls ett motionsyrkande av motsvarande innebörd (KU 1974:54).

Fri- och rättighetsutredningen som presenterade sitt betänkande hösten 1975 (SOU 1975:75) föreslog inte något grundlagsförbud mot kollektivanslutning. I en reservation (1 m) yrkades på en sådan bestämmelse medan i en annan reservation (1 fp, 1 c) gavs uttryck för samma uppfattning som riksdagen tidigare ställt sig bakom.

I propositionen om fri- och rättigheter i grundlag (1975/76:209) intog den dåvarande regeringen samma ståndpunkt som fri- och rättighetsutredningen i kollektivanslutningsfrågan. Konstitutionsutskottet (KU 1975/76:56) anslöt sig till propositionen i denna del. Även i detta sammanhang förelåg en reservation (c, fp) av samma innebörd som tidigare, nämligen att frågan borde lösas i första hand genom åtgärder från de politiska partiernas sida. Denna reservation bifölls av riksdagen. I en annan reservation (m) hade yrkats lagstiftning mot kollektivanslutning.

Konstitutionsutskottet behandlade våren 1977 en motion (m) i vilken begärdes lagstiftningsåtgärder om förbud mot kollektivanslutning. Utskottsmajoriteten (KU 1976/77:27) erinrade i sitt yttrande över motionen om att riksdagen åren 1973, 1974 och 1976 ställt sig bakom uttalanden av innebörd att kollektivanslutning till politiskt parti inte borde förekomma men att frågan inte i första hand borde lösas genom lagstiftning utan genom åtgärder från partiernas sida. Vidare framhölls att den debatt om kollektivanslutningens berättigande som på senare tid förekommit, bl. a. inom det socialdemokratiska partiet och den fackliga rörelsen, gjorde att utskottet hyste starka

förhoppningar att frågan kunde komma att lösas inom en nära framtid. Utskottet avstyrkte därför motionens yrkande om lagstiftningsåtgärder.

I en reservation (6 s) anfördes bl. a. att det måste tillkomma fackliga organisationer att fatta beslut i egna angelägenheter.

I ett särskilt yttrande (2 m) uttalades att om kollektivanslutningssystemet inte bringades att upphöra inom en nära framtid borde frågan lösas genom lagstiftning.

Riksdagen biföll utskottsmajoritetens uttalande.

I det år 1978 framlagda betänkandet av rättighetsskyddsutredningen (SOU 1978:34) berördes inte frågan om kollektivanslutning till politiskt parti. Utskottet har däremot behandlat frågan årligen fr. o. m. 1978 med anledning av motioner i ämnet (KU 1978/79:11, 1979/80:10, 1980/81:3 och 1981/82:10). Vid dessa tillfällen har riksdagen bifallit ett uttalande av samma innebörd som det vilket riksdagsmajoriteten ställde sig bakom vid 1976/77 års riksmöte.

3. Grundlagsskyddad näringsfrihet

Motionen

I motion 1981/82:1145 av Sven Andersson m. fl. (fp, c, m) hemställs att riksdagen hos regeringen anhåller om förslag till grundlagsskyddad närings- och yrkesfrihet i enlighet med vad som anförts i motionen. I motiveringen sägs bl. a. att ett effektivt skydd för näringsfriheten bör vara något centralt i en välfärdsstat av skandinavisk typ. Utan en livaktig och expansiv företagsamhet stagnerar det ekonomiska livet och de för gemensamt bruk tillgängliga samhällsresurserna minskar. Ett sådant viktigt samhällsintresse bör åtnjuta grundlagsskydd.

Frågans tidigare behandling

Frågan om ett grundlagsskydd för näringsfriheten har behandlats av riksdagen vid flera tillfällen under senare år. Konstitutionsutskottet behandlade frågan år 1979 i samband med behandlingen av proposition 1978/79:195 om förstärkt skydd för fri- och rättigheter. Med anledning av motionsyrkanden (fp, c, m) anförde utskottet (KU 1978/79:39) beträffande grundlagsskydd för näringsfriheten följande:

Beträffande näringsfriheten utgår svensk rätt från principen att varje medborgare har full frihet att driva näring och utöva yrke. Friheten är dock begränsad i olika hänseenden, t. ex. på grund av säkerhets-, hälsovårds-, arbetarskydds- och andra ordningsintressen.

I skilda sammanhang har frågan om införande av ett grundlagsskydd för näringsfriheten diskuterats, men omfattningen av de inskränkningar i skyddet som i så fall måste göras har i allmänhet ansetts utgöra ett hinder för

en sådan grundlagsbestämmelse. Senast intogs denna ståndpunkt i förarbetena till 1976 års fri- och rättighetsreform. I mars 1977 avslog riksdagen (KU 1976/77:27) under hänvisning till det pågående arbetet i rättighetsskyddsutredningen ett motionsyrkande (fp, m, c) av samma innebörd som de nu aktuella.

Rättighetsskyddsutredningen var enligt sina direktiv oförhindrad att ta upp frågor om förstärkningar av rättighetsskyddet utöver de huvuduppgifter som ålagts utredningen. I denna del nämndes bl. a. uttryckligen frågan om regler till skydd för näringsfriheten. I rättighetsskyddsutredningens betänkande framlades flera förslag till förstärkt rättighetsskydd som inte var hänförliga till utredningens huvuduppgifter. Förslagen har behandlats i det föregående. Något förslag om regler till skydd för näringsfriheten framlades däremot inte av rättighetsskyddsutredningen.

I propositionen erinras om att det under remissbehandlingen av rättighetsskyddsutredningens betänkande har framförts vissa önskemål om förstärkningar av rättighetsskyddet på ytterligare några punkter, bl. a. i vad gäller regler till skydd för näringsfriheten. Enligt propositionen saknas emellertid underlag för att nu gå utöver de förslag som rättighetsskyddsutredningen har lagt fram. I propositionen uttalas att det synes lämpligt att man nu avvaktar erfarenheterna av den utbyggnad av rättighetsskyddet som har skett genom 1976 års reform samt av den förstärkning av rättighetsskyddet som kommitténs förslag kan leda till.

Utskottet ansluter sig till vad som i denna del uttalats i propositionen och finner därför inte skäl att nu föreslå riksdagen att ta något initiativ beträffande ytterligare förstärkningar av rättighetsskyddet. Utskottet avstyrker därför motionerna 1977/78:903, 1978/79:1094 och 1978/79:1655.

Utskottets förslag i denna del var enigt. Riksdagen följde utskottet.

Konstitutionsutskottet behandlade under 1981 ytterligare två motioner (fp, c, m) om grundlagsskydd för näringsfriheten. Utskottet (KU 1981/82:10) fann därvid inte anledning till annat ställningstagande än det som gjordes 1979 och hemställde enhälligt om avslag på motionerna. Riksdagen biföll utskottets hemställan.

4. De demokratiska fri- och rättigheterna m. m.

Motionen

I motion 1981/82:890 av Lars Werner m. fl. (vpk) hemställs att riksdagen beslutar att hos regeringen begära tillsättande av en parlamentarisk fempartikommission till de medborgerliga fri- och rättigheternas försvar med uppgift att dels granska och lämna förslag angående ny och säkrare lagstiftning och praxis beträffande fri- och rättigheterna, dels granska och lämna förslag beträffande hur utformningen av de materiella villkoren påverkar fri- och rättigheternas ställning på skilda områden samt att särskilt granska och föreslå begränsningar för lobbyverksamheter från privata finansintressen.

I motionen ges flera exempel på lagar, myndighetsbeslut och olika företeelser i samhället som enligt motionärerna riktar sig mot eller är ägnade

att begränsa de medborgerliga fri- och rättigheternas praktiska innehåll och räckvidd. Bland lagar som hör hit nämns bl. a. lagen (1973:558) om tillfälligt omhändertagande och de s. k. terroristbestämmelserna i utlänningslagen (1980:376). Vidare tas upp bl. a. datoriseringen inom förvaltningen som enligt motionen ställer viktiga medborgerliga rättigheter i komplicerade situationer.

Enligt motionärerna är tendenserna till hot mot och urholkning av de demokratiska fri- och rättigheterna mångsidiga och allvarliga. Frågan kan inte längre förbigås. Rättigheterna bör aktivt försvaras. Detta är ett riksdagens ansvar.

Tidigare utredningsarbete rörande fri- och rättigheter i huvuddrag

Arbetet med ett grundlagsskydd för de medborgerliga fri- och rättigheterna och med förstärkningar av detta skydd har utförts i flera omgångar. Den första utredningsomgången påbörjades redan under 1930-talet och fortsatte sedan i författningsutredningen och i grundlagberedningen. Detta arbete avslutades i och med 1973-1974 års författningsreform. Genom detta beslut togs vissa viktiga steg. För första gången kom flera rättigheter – t. ex. yttrandefriheten, rätten till information, föreningsfriheten, rörelsefriheten – till positivt uttryck i den svenska rättsordningen. Vidare gavs vissa fri- och rättigheter – bl. a. förbud mot dödsstraff, mot landsförvisning av svensk medborgare, mot retroaktiva straff och tillfälliga domstolar – det starkaste skydd som det svenska lagstiftningsförfarandet erbjuder; de kan inte begränsas annat än i den ordning som gäller för ändring av grundlag. Övriga rättigheter som skrevs in i grundlagen fick inte inskränkas annat än genom beslut av riksdagen i form av lag.

Ett enigt konstitutionsutskott ansåg emellertid inte denna reform tillräcklig utan tog initiativ till fortsatt utredning av fri- och rättighetsfrågorna. Det fortsatta utredningsarbetet utfördes av en parlamentariskt sammansatt kommitté, den s. k. fri- och rättighetsutredningen. Utredningsarbetet ledde fram till viss reformering år 1976 av fri- och rättighetsbestämmelserna. Åtskilliga ändringar gjordes i regeringsformen i syfte att förstärka rättighetsskyddet. Bland nya rättigheter som infördes kan nämnas skydd mot tvång att delta i demonstration eller meningsyttring, mot att anteckning om medborgare i allmänt register utan hans samtycke grundas enbart på hans politiska åsikter och mot tortyr och kroppsstraff. Vidare infördes regler om skydd mot lag eller annan föreskrift som innebär rättighetsbegränsning enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning och om allmänt skydd mot lag eller annan föreskrift som innebär att någon missgynnas på grund av sitt kön eller därför att han eller hon med hänsyn till ras, hudfärg eller etniskt ursprung tillhör minoritet. Samtidigt utvidgades mötesfriheten så att den kom att omfatta också sammankomster för framförande av konstnärligt verk – t. ex. teater- och biografföreställningar – samt enskilda

möten. Beträffande riksdagens möjligheter att besluta rättighetsbegränsande lagar infördes också olika inskränkningar.

Inte heller genom 1976 års reform löstes frågan om rättighetsskyddet slutgiltigt. Riksdagen uttalade sålunda att i en ny utredningsomgång med följande remissbehandling borde övervägas frågan om att ytterligare förstärka skyddet för de rättigheter som inte kunde skyddas på samma sätt som tryckfriheten, t. ex. genom ett särskilt förfarande för rättighetsbegränsande lagstiftning. Frågan om en sådan förstärkning av rättighetsskyddet kopplades samman med två andra frågor som kvarstod olösta, nämligen frågorna om lagprövningsrätten och om lagrådsgranskningen. Med anledning av dessa uttalanden tillkallades samtidigt en parlamentariskt sammansatt kommitté (rättighetsskyddsutredningen) och en särskild utredare (lagrådsutredningen) i början av år 1977. Kommittén fick i november 1977 i uppgift att också överväga frågan om införande av beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor. Utredningsarbetet resulterade i en ny reform år 1979. Genom reformen företogs ett flertal grundlagsändringar som innebar ett förstärkt skydd för de grundläggande fri- och rättigheterna enligt regeringsformen. Dessutom gjordes grundlagsändringar som rör bl. a. den s. k. lagprövningsrätten, lagrådets granskning av lagförslag och formerna för stiftande av grundlag.

Ett viktigt inslag i förstärkningen av rättighetsskyddet var förslaget om ett särskilt förfarande vid s. k. rättighetsbegränsande lagstiftning. På begäran av lägst tio riksdagsledamöter skall, i enlighet med huvudregeln, ett förslag till lag som innebär begränsning av vissa av de grundläggande rättigheterna, t. ex. yttrandefrihet och mötesfrihet, vila hos riksdagen i minst tolv månader innan det får antas. Skyddet för vissa särskilda fri- och rättigheter förstärktes också på annat sätt. Förbudet mot retroaktiv lagstiftning som dittills bara gällt strafflag utvidgades till att omfatta också skattelag. Vidare förstärktes rätten till ersättning vid expropriation och skyddet för medborgarskapet.

I syfte att förstärka offentlighetsprincipen, i första hand vad gäller allmänhetens tillgång till myndigheternas upptagning för automatisk databehandling (ADB), har tryckfrihetsförordningen nyligen försetts med ett par kompletterande bestämmelser. Det gäller dels en bestämmelse om att en begäran att få avskrift eller kopia av en allmän handling skall behandlas skyndsamt, dels en bestämmelse som lagfäster principen att den som begär att få ta del av en allmän handling inte skall behöva tala om vem han är eller vilket syfte han har med sin begäran i vidare mån än som behövs för att myndigheten skall kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut. Ändringarna antogs slutligt av riksdagen den 10 november 1982 och träder i kraft den 1 januari 1983.

Parallellt med rättighetsskyddsutredningen har en annan kommitté arbetat, nämligen den på sommaren 1977 tillsatta yttrandefrihetsutredningen (Ju 1977:10). Denna kommitté har i uppdrag att överväga möjligheterna att i en yttrandefrihetsgrundlag, efter mönster av tryckfrihetsförordningen, göra

en omfattande reglering av yttrandefriheten i tryckt skrift, radio, TV, film och andra medier samt av opinionsfriheterna i övrigt. Kommitténs arbete är inte avslutat.

5. Förbud mot lobbyföretag

Motionen

I motion 1981/82:1160 av Jörn Svensson (vpk) hemställs att riksdagen skall hos regeringen begära utredning och förslag till förbud mot lobbyföretag. Motionären anför bl. a. att lobbying som riktar sig mot förvaltningar och beslutsorgan och verkar till förmån för privata maktintressen är ett hot mot demokratin. Den hotar öppenheten i beslutsprocesser och diskussion. När åsiktsbildning och maktutövning tenderar att alltmer köpas, förstörs demokratin. De särskilda lobbyföretagens verksamhet bör mot denna bakgrund inte vara tillåten.

6. Tiden för väckande av förslag till grundlagsändring m. m.

Motionerna

I motion 1981/82:482 av Hilding Johansson m. fl. (s) hemställs att riksdagen beslutar att fristen för framläggande av grundlagsförslag sätts till minst sju månader före valet.

Enligt motionen är det möjligt att undanröja vissa svårigheter med den nuvarande fristen om 10 månader och samtidigt tillgodose de motiv som åberopas för tidsfristen. Den bör kunna minskas från minst tio till minst sju månader och ändå låta riksdagen få god tid för behandling och ge utrymme åt en flera månader lång offentlig debatt före valet. Denna minskning av tidsfristen innebär att förslagen skall lämnas i mitten av februari i stället för i mitten av november. Härmed ökas i hög grad möjligheten för riksdagsledamöter att motionera i grundlagsärenden. Det kan ske under den allmänna motionstiden samma år som valet försiggår.

I motion 1981/82:483 av Hilding Johansson m. fl. (s) hemställs att den tid om minst 12 månader som enligt 2 kap. 12 § regeringsformen i vissa fall skall förflyta mellan riksdagsbeslut om rättighetsbegränsande lagstiftning skall inskränkas till minst 7 månader. Motionärerna anför bl. a. att 12 månader är en onödigt lång tid för debatt och begrundan av ett framlagt förslag. Det bör kunna räcka med 7 månader.

Gällande regler

Enligt regeringsformen (RF) stiftas och ändras grundlag genom beslut vid två riksmöten med val emellan. Vidare finns i 8 kap. 15 § RF en regel om att minst 10 månader skall förflyta mellan den tidpunkt då ett grundlagsärende

anmäldes i riksdagens kammare och valet. Konstitutionsutskottet har dock enligt samma bestämmelse möjlighet att senast vid ärendets beredning i utskottet medge undantag från 10-månadersfristen. Ett sådant beslut förutsätter fem sjättedels majoritet vid omröstning i utskottet.

Den särskilda 10-månadersregeln infördes i RF 1979 på förslag av rättighetsskyddsutredningen i betänkandet (SOU 1978:34) Förstärkt skydd för fri- och rättigheter. Beträffande skälen för en tidsfrist anförde konstitutionsutskottet i sitt av riksdagen godkända betänkande (KU 1978/79:39 s. 18) följande:

I propositionen motiveras förslaget till särskild tidsfrist främst med att grundlagsförslag med stor principiell och praktisk räckvidd inte bör behandlas i riksdagen mot slutet av riksmötet närmast före valet, något som de senaste decennierna i praktiken varit regel. Genom en tidsfrist som utformas på det sätt som nu föreslås, dvs. med en viss minsta tid mellan grundlagsärendets *väckande* i riksdagen och valet, får man störst säkerhet för en grundlig behandling i riksdagen och för att utrymme ges för en omfattande allmän debatt. Genom att det enligt förslaget ligger i konstitutionsutskottets hand att med en majoritet om fem sjättedelar av utskottets ledamöter – dvs. med utskottets nuvarande ledamotsantal minst 13 ledamöter av 15 – medge undantag från tiomånadersregeln är det sörjt för att regeln inte hindrar en snabbare behandling av grundlagsförslag, om detta allmänt anses erforderligt.

Också beträffande s. k. rättighetsbegränsande lagstiftning gäller, med några undantag, ett särskilt lagstiftningsförfarande. Förfarandet innebär att en minoritet i riksdagen, minst 10 ledamöter, kan få till stånd att ett lagförslag skall vila i minst tolv månader innan det antas av riksdagen. Tiden räknas från det att det beredande utskottets yttrande över förslaget anmäls i kammaren. En förutsättning för förfarandet är att riksdagen inte förkastar förslaget. Vidare kan riksdagen utan hinder av minoritetens yrkande anta förslaget omedelbart om minst fem sjättedelar av de röstande förenar sig om beslutet. Det är konstitutionsutskottet som för riksdagens vidkommande avgör om ett lagförslag angår en sådan begränsning av fri- och rättigheterna som medför att det särskilda uppskovsförfarandet är tillämpligt. I princip skall det särskilda förfarandet omfatta all lagstiftning som angår rättighetsbegränsning, oavsett om lagstiftningen går i skärpande eller mildrande riktning eller är neutral från rättighetssynpunkt. Tanken är dock att förfarandet i praktiken skall aktualiseras främst i skärpningsfallen.

Möjligheten för en minoritet i riksdagen att få till stånd vilandeförklaring infördes liksom den tidigare nämnda 10-månadersfristen vid 1979 års reformering av RF. Syftet var att få möjlighet att noga överväga föreslagna rättighetsbegränsningar och att skapa tillfälle till en allmän debatt i frågorna innan riksdagen tar slutlig ställning i dessa frågor.

7. Den gemensamma valdagen, mandatperiodens längd m. m.

Motionerna

I motion 1981/82:687 av Gertrud Hedberg m. fl. (fp) hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag om avskaffande av den gemensamma valdagen för å ena sidan kommunfullmäktig- och landstingsval och å andra sidan riksdagsval (yrkande 1). Vidare yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till olika sätt att utforma kommunalvalen, bl. a. i enlighet med det system som skisseras i motionen (yrkande 2). Slutligen hemställs i motionen att riksdagen hos regeringen begär förslag till grundlagsändring så att fyraåriga mandatperioder för riksdagen införs (yrkande 3).

Enligt motionen har skilda valdagar för kommunala val och riksdagsval länge efterlysts. Trots att politiker från skilda läger är överens om att det är angeläget med en förändring har det inte hänt något beträffande frågan om skilda valdagar. Riksdagen bör nu göra ett förnyat ställningstagande. I det sammanhanget kan det enligt motionen prövas om det är lämpligt att genomföra de kommunala valen enligt ett s. k. rullande valsystem, dvs. att valen sker regionvis i tre omgångar under tre olika år. Syftet med detta skulle vara att undvika att valen upplevs som en generalrepetition inför riksdagsvalen.

Beträffande mandatperiodens längd anförs i motionen bl. a. att det finns starka skäl att återgå till fyraåriga mandatperioder. Tre år är en alltför kort tid för att man skall kunna genomföra några större förändringar eller för att resultatet av dem skall kunna avläsas. Ju kortare perioder, desto större blir också risken för att de förtroendevalda inte har kraft att genomföra viktiga – men impopulära – förändringar. Det medför i sin tur att tilltron till politikers handlingskraft minskar. Kommunaldemokratiska kommittén har också redovisat som sin uppfattning att det ur kommunaldemokratisk synpunkt är önskvärt med en längre mandatperiod än den nuvarande. Likaså har konstitutionsutskottet och riksdagen under förra riksmötet uttalat sig mycket positivt för en omprövning av såväl mandatperioderna som den gemensamma valdagen. De parlamentariska överläggningar som förts i denna fråga har dock enligt motionen dess värre inte lett till något resultat.

I motion 1981/82:1148 av Bertil Fiskesjö m. fl. (c) hemställs att riksdagen beslutar uttala att det fortsatta beredningsarbetet i de författningsfrågor som berörs i motionen skall ha den inriktning som där angetts.

Förutom den gemensamma valdagen och mandatperiodens längd tas i motionen upp frågor rörande bl. a. extra val och grundlagsskydd för vissa delar av vallagen. Enligt motionen bör möjligheten att hålla extra val inskränkas starkt och helst avskaffas. Motionärerna anför att det är ur principiell synpunkt felaktigt att regeringen kan besluta om extra val och även besluta om avbrytande av riksmöte. Vidare anförs mot systemet med extra val bl. a. att redan förekomsten av möjligheten till extra val i vissa situationer kan vara till skada. I stället för att söka sakligt betingade lösningar på aktuella eller långsiktiga problem blir politikerna lätt engagerade i en

positionsstrid och en taktiskt motiverad debatt.

Om möjligheten till extra val skall finnas kvar bör enligt motionen övervägas att skapa enhetliga regler för valen. Vid extra val gäller vissa kortare tidsfrister beträffande t. ex. förtidsröstning, anordnande av valsedelsförsändelser m. m. än vad som gäller vid ordinarie val. Det kan enligt motionen ifrågasättas om det på sikt är en lämplig ordning med skilda bestämmelser för de olika valen. De extra valen har samma innebörd som ordinarie val. Den riksdag som utses genom extra val har exakt samma befogenheter som den som tillkommer genom ordinarie val. Omvänt borde gälla att om man anser det lämpligt och riktigt att förkorta en rad av de tidsfrister som nu anges för valen i vallagen så borde dessa förkortningar rimligen kunna gälla även för ordinarie val. Den procedur som skall genomföras och de rättsgarantier som skall gälla är ju desamma för extra val och ordinarie val. Även ur praktisk synpunkt är det bättre med samma regler för alla val till riksdagen.

Den diskussion som fördes i samband med regeringsombildningen 1981 om möjligheten att snabbt ändra gällande bestämmelser i vallagen för att förkorta tidsutrymmet för hållande av extra val aktualiserar enligt motionen frågan om inte åtminstone vissa delar av vallagen borde ges formen av grundlag. En grundlagsreglering skulle effektivt göra slut på alla resonemang i en akut situation om snabba, partitaktiskt betingade förändringar av vallagen. Denna fråga bör utredas.

Såväl praktiska som rent principiella synpunkter talar enligt motionen för att systemet med fasta mandatperioder bör bibehållas. För att möjliggöra en planering på litet längre sikt borde dock mandatperioden i såväl kommuner som riksdag vara minst fyra år. Det bästa skulle enligt motionen vara att återgå till den ordning som gällde före 1969. I de gemensamma valrörelser som nu äger rum sjunker de kommunala frågorna lätt undan. Men de är numera av en sådan räckvidd och betydelse att de väl förtjänar att ventileras i en separat valrörelse. Det är vidare ur demokratisynpunkt inte tillfredsställande att utgången av valen i olika kommuner och landsting nästan helt bestäms av partiernas rikspolitiska agerande. Valen borde rimligen vara en värdering av partierna och deras företrädare i det egna landstinget och i den egna kommunen. Skilda valdagar skulle således vara till gagn för den kommunala demokratin. Men om det av politiska skäl trots detta skulle visa sig omöjligt att slopa den gemensamma valdagen bör man trots detta överväga att införa en längre mandatperiod, förslagsvis fyra år.

Gällande ordning och tidigare behandling

Beträffande *den gemensamma valdagen och mandatperiodens längd* framgår av regeringsformen (3 kap. 3 §) att ordinarie val till riksdagen skall hållas vart tredje år. Valperioden för val till kommunfullmäktige och landsting är också treårig (2 kap. 6 § kommunallagen 1977:179). I vallagen

(1972:620) finns vidare en bestämmelse (1 kap. 3 §) som innebär att landstings- och kommunfullmäktigval skall ske samma dag som riksdagsvalet, dvs. tredje söndagen i september.

Gällande ordning tillkom vid den partiella författningsreform åren 1968–1969 varigenom enkammarriksdagen infördes. Reglerna överfördes sedan till vår nuvarande regeringsform. Före reformen, på tvåkammarriksdagens tid, hade valperioden varit fyraårig. Vidare hade val till riksdagens andra kammare och kommunala val ägt rum på olika tider. Allmänna val hade därigenom hållits vartannat år.

Omläggningen till gemensam valdag och treåriga mandatperioder var resultatet av en kompromiss beträffande enkammarriksdagen som grundlagberedningen föreslog i betänkandet (SOU 1967:26) Partiell författningsreform. Enligt en uppfattning borde man helst genomföra fullständig åtskillnad mellan riksdagsval och kommunalval. Enligt en annan uppfattning motiverade bl. a. det nära sakliga sambandet mellan rikspolitik och kommunalpolitik och valrörelsernas uppläggning att väljarna samtidigt som de utsåg kommunala förtroendemän borde få möjlighet att påverka också riksdagens sammansättning.

Kompromissen mellan de båda nämnda uppfattningarna blev således den att riksdagen skulle förnyas i sin helhet vid direkta val men att valdagen skulle vara gemensam för både riksdagsval och kommunalval. Denna lösning medförde i sin tur att treåriga mandatperioder infördes för riksdagen och de kommunala beslutande församlingarna. En treårig valperiod ansågs som en rimlig avvägning mellan å ena sidan önskemålet om att väljarna med korta tidsintervall får tillfälle att påverka riksdagens sammansättning och uttala sig om regeringens politik och å andra sidan intresset av att regeringen har arbetsro under rimlig tid och möjligheter till långsiktig planering.

Vid riksdagsbehandlingen av det nya valsystemet uttrycktes från konstitutionsutskottets sida (KU 1968:20) farhågor för att en samordning av riksdagsvalen och de kommunala valen skulle medföra att de kommunala frågorna skulle komma mera i bakgrunden för intresset än tidigare och att en sådan konsekvens skulle vara till nackdel för den kommunala demokratin.

Frågan om den gemensamma valdagen blev fr. o. m. 1971 föremål för flera motioner i riksdagen. I samband med behandlingen av motioner hösten 1976 uttalade konstitutionsutskottet (KU 1976/77:6) att det var väsentligt att konsekvenserna av den gemensamma valdagen blev utredda så snart tillräckligt erfarenhetsmaterial förelåg. Utskottet hänvisade också till att det i 1976 års regeringsförklaring hade aviserats en utredning om kommunaldemokratiska frågor.

En av huvuduppgifterna för den utredning som sedan tillkallades, kommunaldemokratiska kommittén, blev att undersöka vilka verkningar den gemensamma valdagen och den treåriga mandatperioden har på den kommunala demokratin. Kommittén skulle överväga olika tänkbara lösning-

ar men inte lägga förslag om ändrad ordning. Kommittén redovisade sitt arbete i denna del i betänkandet (Ds Kn 1979:15) Den gemensamma valdagen och mandatperiodens längd, kommunaldemokratiska synpunkter.

Kommitténs sammanfattande bedömning är att de kommunala frågorna i dag på ett helt annat sätt än tidigare bör kunna bära upp en egen valrörelse. En förutsättning för att skilda valdagar skall öka kommunalpolitikens roll i valrörelserna anges dock vara att partierna tar sitt ansvar för utvecklingen och bedriver en valkampanj i fristående kommunalval som även på riksnivå domineras av kommunalpolitiska spörsmål. Beträffande mandatperioden är det kommitténs mening att längden på denna nu liksom tidigare måste ses i samband med valordningen i övrigt. Kommittén uttalar här den uppfattningen att en övergång till fristående kommunalval också bör följas av en förlängning av mandatperioden för kommunfullmäktige och landsting från tre till fyra år.

Med anledning av nya motioner kom frågorna om gemensam valdag och mandatperiodens längd upp på nytt i konstitutionsutskottet hösten 1979. Utskottet (KU 1979/80:32) anförde bl. a. att frågan om mandatperiodens längd tilldragit sig ett betydande intresse, även rikspolitiskt, när det gällde möjligheterna för en regering att förverkliga sin politik. Utskottet uttalade att tiden var mogen för en prövning av frågan huruvida systemet med den gemensamma valdagen borde ändras och i samband därmed om en förlängning av mandattiden för såväl riksdagen som de kommunala församlingarna borde komma till stånd.

Det fortsatta utredningsarbetet med de nämnda frågorna jämte vissa andra grundlagsfrågor som ingick i 1968-1969 års partiella författningsreform bedrevs inom grundlagskommittén som tillsattes i februari 1980.

Grundlagskommittén lämnade i mars 1981 betänkandet (SOU 1981:15) Grundlagsfrågor. Majoriteten (ordföranden och de borgerliga ledamöterna) föreslog en ordning med fyraåriga mandatperioder och växelvisa val till riksdag och kommuner vartannat år.

Enligt majoritetens uppfattning finns det obestridligen ett klart sakligt samband mellan rikspolitiska och kommunalpolitiska spörsmål. Det finns enligt denna uppfattning däremot ingenting som tyder på att sammanförandet av riksdagsval och kommunalval till en gemensam valdag verkligen skulle ha någon betydelse för att stärka valmanskårens medvetande om sambandet mellan rikspolitik och kommunalpolitik eller att väljarna kan ha något särskilt intresse av att i ett sammanhang ta ställning till partiernas politik på både det rikspolitiska och det kommunala området. Vidare pekade utredningsmajoriteten på bl. a. förhållandet att det finns mycket betydelsefulla spörsmål som avgörs av landsting och primärkommuner oberoende av statliga normer. Med fortsatt decentralisering borde detta område sannolikt kunna växa. Det framhölls som angeläget att valmanskåren fick tillfälle att uttala sin mening om kommunernas åtgöranden i sådana hänseenden

oberoende av det inflytande som kunde utövas genom debatten om rikspolitiska frågor.

Avkortningen av mandatperioden från fyra till tre år har enligt majoriteten medfört påtagligt negativa följder. Detta gäller både riksdagen och de kommunala församlingarna. Majoriteten anför bl. a. att väljarnas möjligheter att bedöma den förda politikens innebörd försämras om mandatperioden är alltför kort. En politisk meningsriktning som fått regeringsansvaret i stat eller kommun måste ofta fatta beslut som för stunden kan vara impopulära, men vilkas verkningar förutsätts bli tillfredsställande på längre sikt. Det är viktigt att väljarna får möjlighet att konstatera huruvida så har blivit fallet eller ej. Korta mandatperioder innebär därför ingen förstärkning av den politiska demokratin utan snarare motsatsen. En nybildad majoritet behöver avsevärd tid för att utforma och genomföra sin politik i enlighet med de grundsatser den fått väljarnas förtroende för.

Mot majoritetens förslag reserverade sig fyra av kommitténs ledamöter. Tre av reservanterna (alla s) framhöll att kritiken mot den gemensamma valdagen framstod som överdriven och missriktad. Reservanterna anförde vidare att sakligt sett är det kommunala sambandet starkare i dag än när den gemensamma valdagen infördes. Detta talade för att någon form av valteknisk samordning mellan riksdags- och kommunalvalen om möjligt borde bevaras. Om den gemensamma valdagen skulle sättas i fråga borde detta i stället ske med utgångspunkt från det angelägna i att få till stånd ett fungerande upplösningsinstitut. Även det ofta framförda önskemålet om en längre mandatperiod till kommunerna och till riksdagen förutsatte en omprövning av den gemensamma valdagen. Enligt reservanterna krävdes mer utredning och analys av olika alternativ innan ett mera definitivt ställningstagande kunde göras.

Den fjärde ledamoten (vpk) bland reservanterna förordade i sin reservation att den gällande ordningen med gemensam valdag och treåriga mandatperioder skulle behållas. Som skäl anfördes bl. a. att det inte fanns några självständiga motiv för att upphäva den gällande ordningen. Däremot motiverade sambandet mellan rikspolitik och kommunalpolitik att väljarna vid ett och samma tillfälle får ställa partierna till svars för deras politik.

Enligt 3 kap. 4 § regeringsformen kan regeringen bestämma om *extra val* till riksdagen mellan ordinarie val. Extra val skall hållas inom tre månader efter beslutet om sådant val. För regeringens möjlighet att bestämma om extra val finns ett par begränsningar. För det första får inte beslut om extra val fattas alltför nära inpa ett tidigare ordinarie val eller extra val. Tre månader måste förflyta från den nyvalda riksdagens första sammanträde. Vidare får en s. k. expeditionsministär, dvs. en regering vars medlemmar uppehåller sina befattningar i avvaktan på att en ny regering skall tillträda, inte förordna om extra val.

När regeringen har beslutat att extra val skall hållas har den också genom 1 kap. 4 § riksdagsordningen befogenhet att besluta att riksmötet skall

avbrytas. Det finns dock inget legalt hinder mot att regeringen avstår från ett sådant beslut och att riksdagsarbetet således fortsätter fram till dess den nya riksdagen samlas.

Extra val kan bli aktuellt också om det efter nyval eller då regeringen avgått uppstår svårigheter med regeringsbildningen. Statsminister utses av riksdagen på förslag av talmannen. Innan förslag lämnas skall talmannen ha samråd med företrädare för varje partigrupp inom riksdagen. Om mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar mot talmannens förslag fortsätter förfarandet med nya överläggningar. Dessa kan utmynna i ett helt nytt förslag eller i att talmannen upprepar sitt tidigare förslag. Denna procedur får inte fortsätta hur länge som helst. Skulle riksdagen inte heller godta det fjärde förslaget gäller enligt 6 kap. 3 § regeringsformen att förfarandet skall avbrytas. Det kan återupptas först sedan nyval till riksdagen ägt rum. Extra val skall då äga rum om det inte skulle återstå endast tre månader till nästa ordinarie val. I sådant fall skall i stället resultatet av det ordinarie valet avvaktas.

En riksdag som utses genom extra val verkar endast under den tid som återstår av treårsperioden fram till nästa ordinarie val.

Formerna för extra val sågs över av grundlagskommittén inom ramen för det utredningsarbete rörande vissa grundlagsfrågor som avslutades våren 1981.

Kommittén konstaterade att bestämmelserna om riksdagsupplösning och nyval har funnits i våra grundlagar sedan 1867 och hade i vissa hänseenden motsvarigheter redan tidigare. Möjligheterna att utlysa nyval har utnyttjats sparsamt, endast två gånger beträffande den tidigare första kammaren och fyra gånger beträffande andra kammaren. Det senaste extravalet hölls 1958, då riksdagens andra kammare nyvaldes.

Frågan om regeringens rätt att förordna om extra val och därvid upplösa riksdagen blev föremål för starkt delade meningar inom grundlagskommittén. Kommitténs majoritet, som avvisade tanken på ett system med rörliga mandatperioder enligt brittiskt eller danskt mönster, menade att de reella förutsättningarna för extra val inte var särskilt gynnsamma med treåriga mandatperioder. Vid en till fyra år förlängd mandatperiod kunde extra val dock te sig något mera meningsfulla.

Kommitténs majoritet pekade vidare på att det från principiell synpunkt ansetts felaktigt att regeringen, som för såväl sin tillkomst som för sin fortsatta existens är beroende av riksdagen, kan utlysa nyval och därmed utsläcka den sittande riksdagens mandat.

Även andra argument har enligt kommittén anförts mot regeringens möjlighet att utlysa nyval. Således talar de skäl som motiverar en längre mandatperiod mot möjligheten att utlysa extra val. Ett syfte med den längre mandatperioden är att ge riksdagen bättre arbetsro och ökade möjligheter till långsiktig planering. Med extra val under mandatperioden går dessa fördelar till spillo. Allvarligare är kanske dock att hotet om extra val inte behöver

främja ansträngningar till samlande lösningar i besvärliga politiska lägen. Tvärtom kan det lätt leda till hårdnande motsättningar och låsta positioner mellan partierna och till ökade svårigheter att nå breda kompromisser i angelägna frågor i riksdagen. Partierna kan komma att i första hand inrikta sig på ett gynnsamt utgångsläge i ett förväntat extra val. Redan en möjlighet att anordna extra val kan få denna effekt. Det är stor risk att den allmänna debatten i hög grad kommer att gälla om och när ett extra val skall komma i stället för de konkreta politiska sakfrågorna. Detta visar inte minst erfarenheterna från länder där extra val är vanliga. Extra val har som regel inte gett några nya politiska lösningar som resultat.

Mot det anförda har det enligt kommittén bl. a. framhållits att regeringen oavsett vilka formella regler som gäller har en central betydelse i moderna parlamentariska stater. Regeringen utövar ledningen av det politiska arbetet, och i valrörelserna spelar regelmässigt själva regeringsfrågan en framträdande roll. Enligt detta synsätt tar väljarna i valet inte bara ställning till riksdagens sammansättning utan även – och kanske främst – till vilken regering som skall utses. Det kan därför vara riktigt att anordna extra val vid en allvarlig konflikt mellan regering och riksdag eller när regeringen har drabbats av en misstroendeförklaring. Extra val kan vidare tänkas förenkla regeringsbildningen i vissa lägen, t. ex. om en regeringskoalition sönderfaller och stora svårigheter föreligger att bilda en ny regering. En besvärlig och utdragen regeringskris kan därmed undvikas. Hotet om extra val kan dessutom ur beslutssynpunkt ibland tänkas ha positiv verkan, bl. a. kan det främja partiernas benägenhet till kompromisser och uppgörelser.

Med hänvisning till att extra val kunde förväntas bli sällsynta även om mandattiden skulle komma att utsträckas till fyra år och med hänsyn till de starkt skilda meningar som hade framförts beträffande de extra valen, stannade kommitténs majoritet för att föreslå att de nuvarande reglerna om extra val skulle behållas. Beträffande den möjlighet som regeringen har enligt nurvarande regler att avbryta riksmöte ansåg dock majoriteten i kommittén att det inte fanns tillräckliga skäl att behålla denna föreskrift. Avgörandet i denna fråga borde ligga hos riksdagen själv.

Tre av grundlagskommitténs ledamöter framhöll i en reservation att ett effektivt fungerande upplösningsinstitut varigenom konflikter i parlamentet hänskjuts till väljarna i själva verket var av stor betydelse för folksuveräniteten trots att det i första hand aktualiserades i relationen mellan riksdagen och regeringen. Förhållandena i anslutning till extra val till riksdagen borde studeras vidare tillsammans med den ytterligare utredning av frågor angående sambandet mellan riksdags- och kommunalvalen som minoriteten ville få till stånd. I avvaktan på resultatet av fortsatta överväganden förklarade sig reservanterna beredda att medverka till ett system som byggde på den kompromiss mellan det nuvarande svenska systemet och det engelska som föreslogs av 1954 års författningsutredning. Enligt författningsutredningens ursprungliga förslag skulle en nyvald riksdag få verka fram till nästa

ordinarie val om upplösningsvalet inträffade under de tre första åren av den föreslagna fyraåriga mandatperioden. Om emellertid upplösningen inträffade under det fjärde året av mandatperioden skulle nästkommande val till riksdagen ställas in. Den nyvalda riksdagen skulle i detta system kunna få högst fem års mandatperiod. Vid en tillämpning av detta system i ett valsystem med gemensam valdag skulle följden av en femårig valperiod i riksdagen bli att nästföljande ordinarie val blir ett renodlat kommunfullmäktig- och landstingsval. Det därefter följande valet skulle ånyo bli gemensamt för alla tre nivåerna.

Beträffande den rättsliga regleringen av tidsfrister m. m. för genomförande av extra val gäller, som nyss nämndes, enligt regeringsformens regler att extra val skall hållas inom tre månader från det att regeringen har beslutat om extra val eller riksdagen för fjärde gången har förkastat talmannens förslag till ny statsminister. Tremånadersfristen är utformad som en maximitid. Det finns inte något som hindrar att ett extra val genomförs på kortare tid än tre månader om så kan ske med hänsyn till partiernas och myndigheternas valförberedelser. I vallagen anges dock t. ex. vissa tidsfrister för post- och fartygsröstning m. m. som således indirekt innebär en reglering av hur snabbt ett extra val kan genomföras.

Genom lagstiftning 1981 (prop. 1981/1982:83, KU 1981/82:19, rskr 1981/82:137, SFS 1982:146) ändrades vallagen i syfte att göra det möjligt att genomföra ett extra val på väsentligt kortare tid än de tre månader som RF medger. Ett extra val skall med dessa åtgärder kunna genomföras inom ca 50 dagar. Åtgärderna innebär bl. a. att tiden för poströstning i förhållande till vad som gäller vid ordinarie val förkortas från 24 till 17 dagar före valdagen och att röstningen på fartyg skall få börja tidigast 45 dagar före valdagen i stället för 55 dagar.

Arbetsgruppen för grundlagsfrågor

Grundlagskommitténs betänkande remissbehandlades. Bland remissinstanserna var meningarna delade. På dåvarande statsministerns inbjudan hölls hösten 1981 överläggningar mellen företrädare för de fem riksdagspartierna. Under överläggningarna enades partiernas företrädare om att fortsätta med ansträngningarna att finna en tillfredsställande lösning på de författningsfrågor där grundlagskommittén varit splittrad. För att dessa skulle bli framgångsrika krävdes en bred förankring av ett kommande förslag inom partierna. Det av grundlagskommittén inledda arbetet skulle fortsätta med sikte på en reform som riksdagen skulle kunna ta ställning till i anslutning till 1985 års val. Beredningen skulle ske i justitiedepartementet under ledning av dåvarande justitieministern tillsammans med företrädare för de fem riksdagspartierna. I första hand skulle arbetsgruppen ta upp den gemensamma valperioden och mandatperiodens längd, vilken verkan som extra val till riksdagen bör ha för kommande val (det s. k. upplösningsinsti-

tutet) samt därutöver regeringsbildningen och regeringens beslutsformer. Beredningsarbetet borde inriktas på att ett resultat skulle redovisas i början av 1984.

För att stimulera till en allmän debatt, särskilt inom partierna, publicerade arbetsgruppen i oktober 1982 ett diskussionsunderlag, Den gemensamma valdagen och andra grundlagsfrågor, med en redovisning av vissa alternativa lösningar beträffande valdagen, mandatperioden samt upplösningsinstitutet. Åtta olika lösningar skisseras. Det är omkring dessa lösningar som den hittillsvarande diskussionen huvudsakligen har rört sig. Mandatperioderna är enligt de alternativa förslagen tre- eller fyraåriga med gemensamma resp. skilda valdagar. Verkan av ett extra val utformas på olika sätt. Enligt vissa alternativ kan ett extra val medföra att nästa ordinarie val ställs in om det extra valet har hållits viss tid före det ordinarie valet. Enligt andra alternativ är det tänkbart att alltid låta en helt ny valperiod löpa efter ett extra val.

Vissa alternativ som har förts fram på olika håll har arbetsgruppen avstått från att ta in i diskussionen. Det gäller lösningar med successiva kommunalval (t. ex. val i en tredjedel av kommunerna och landstingen varje år det inte är riksdagsval, om riksdagens mandatperiod görs 4-årig). Inte heller behandlas lösningar som innebär att upplösningsinstitutet avskaffas eller att indirekta val till riksdagen återinförs i någon form. Likaså utelämnas lösningar med en mandatperiod som är längre eller kortare än 3 eller 4 år eller med rörliga kommunalval. Andra val än riksdagsval och val till kommunfullmäktige och landsting tas inte heller med.

Beträffande den genomförda förkortningen av tiden mellan beslut om extra val och själva valet uttalar arbetsgruppen att upplösningsinstitutet därigenom har blivit effektivare. Innan en konkret situation uppstått där ett extra val har blivit aktuellt är det dock svårt att säga hur mycket effektivare upplösningsinstitutet har blivit genom de nya reglerna.

8. Vårval, budgetårets förläggning m. m.

I motion 1981/82:214 av Bertil Fiskesjö m. fl. (c) hemställs 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 förordats i motionen.

Enligt motionen har de författningsreformer som genomförts under det senaste årtiondet endast i begränsad utsträckning tillgodosett behovet av förbättrade arbetsformer i riksdagen. I vissa avseenden har reformerna härvidlag snarast haft en motsatt verkan. Det gäller t. ex. omläggningen av riksdagsåret. Motionärerna ger några exempel på hur den nuvarande ordningen enligt deras uppfattning i vissa fall leder till otillfredsställande resultat. Bl. a. anges som uppenbart otillfredsställande att någon allmän

motionsrätt inte finns vid riksmötets början på hösten. Vidare anses uppskovsförfarandet inte fungera bra, särskilt i de fall ärenden som väckts under ett riksmöte skjuts upp till ett annat riksmöte som startar efter nyval.

Enbart begränsade reformer av själva arbetstekniken är enligt motionen inte tillräckliga för att uppnå de målsättningar rörande arbetsförhållandena i riksdagen som enligt motionen bör gälla, nämligen möjligheter till noggrann beredning av alla riksdagsärenden, en jämnare fördelning av arbetsvolymen över riksmötet och förbättrade möjligheter för riksdagens ledamöter att verka utanför riksdagen.

För att detta skall kunna uppnås anser motionärerna att den utredning som de förordar bör överväga bl. a. följande förändringar:

Budgetåret för den statliga verksamheten som nu löper från den 1 juli till den 30 juni bör läggas om till kalenderår. Riksmötet skall som nu börja på hösten. Av olika skäl bör dock starten tidigareläggas, förslagsvis till den 1 september. Vid riksmötets början skall regeringen lägga fram budgetförslaget. Även den allmänna motionstiden skall förläggas till riksmötets början. Under hösten skall riksdagen ägna huvudparten av beredningsarbetet åt budgetfrågorna så att den nya budgeten kan träda i kraft vid årsskiftet. Under våren kan riksdagen sedan i huvudsak arbeta med princip- och lagpropositioner, följdmotioner till dessa och de från budgeten fristående motioner som väckts under den allmänna motionstiden på hösten. Normalt skulle riksdagen kunna avsluta sitt arbetsår i april eller början av maj.

Enligt motionen förutsätter de förordade ändringarna att tidpunkten för de allmänna valen ändras. Valen bör – som grundlagberedningen på sin tid föreslog (SOU 1970:27) – förläggas till våren, bl. a. av det skälet att en på grund av valutslaget tillträdande ny regering bör få möjlighet att utarbeta det budgetförslag som skall föreläggas riksmötet. De allmänna valen skulle, enligt grundlagberedningens förslag, lämpligen kunna hållas i mitten eller slutet av maj månad. Valen skulle således komma någon månad efter det att riksdagen avslutats. Den nya mandatperioden skall börja löpa när mandatfördelningen var klar. Av olika skäl bör den nya riksdagen därefter sammanträda till ett konstituerande möte i juni. Det egentliga riksdagarbetet bör däremot även valår starta på hösten.

Ytterligare en fråga som enligt motionen bör prövas är under riksdagsåret återkommande sammanhängande uppehåll i riksdagsarbetet. I syfte att ge ledamöterna ökade möjligheter att upprätthålla kontakten med hemorten har riksdagen sedan ett par år i begränsad utsträckning prövat ett system med s. k. riksdagsfria veckor. Under en vecka på hösten och en på våren hålls inga plena eller utskottssammanträden. Enligt motionärernas uppfattning bör man gå vidare på den inslagna vägen.

Tidigare behandling

Frågan om en övergång till vårval och en eventuell övergång i anslutning till detta till ett nytt budgetår har prövats i olika sammanhang under senare år. Grundlagberedningen tog upp frågan i diskussionsbetänkandet (SOU 1970:27) Allmänna val på våren? Budgetutredningen berörde frågan i sin översyn av budgetsystemet i betänkandet (SOU 1973:43) Budgetreform. I riksdagen har frågan berörts i olika sammanhang, dels i direkt anslutning till överväganden rörande den nya författningen, dels med anledning av motionsyrkanden. Konstitutionsutskottet lämnade i betänkandet vid 1979/80 års riksmöte en utförlig redogörelse för frågans tidigare behandling (KU 1979/80:32).

Grundlagskommittén – som tillkallades i februari 1980 – berörde frågan om vårval i sitt betänkande (SOU 1981:15). Utredningen hade dock på den tid som stått till förfogande för utredningsarbetet inte haft möjlighet att penetrera frågan närmare. Utredningen anförde i denna del (s. 44):

Allmänna val på våren skulle medföra betydande ingrepp i riksdagsarbetet. En omläggning av budgetåret skulle därtill leda till betydande förändringar i den statliga verksamheten i övrigt. Det har inte varit möjligt för grundlagskommittén att på den korta tid som har stått till förfogande närmare penetrera dessa frågor. Kommittén konstaterar att tidigare utredningar har visat att vissa fördelar torde stå att vinna på ett system med vårval och kalenderårsbudget. Skäl har också anförts för att pröva möjligheten till vårval utan omläggning av budgetåret. Kommittén är emellertid inte beredd att föreslå några förändringar i dessa frågor.

Konstitutionsutskottet behandlade hithörande frågor senast hösten 1981. Utskottet gjorde då följande uttalande (KU 1981/82:10).

Utskottet delar motionärernas uppfattning att det är angeläget att riksdagens arbetsschema och arbetsformer i övrigt utformas så att riksdagens ledamöter kan svara upp mot de krav från olika håll som ställs på dem i en modern representativ demokrati. Arbetsformerna i riksdagen har också varit föremål för översyn i olika sammanhang under senare år. Senast vid föregående riksmöte presenterade en inom konstitutionsutskottet tillsatt arbetsgrupp vissa förslag till förändringar vad gäller arbetsplaneringen som talmanskonferensen ställt sig bakom. Enligt utskottets mening är det väsentligt att det arbete som bedrivits inom arbetsgruppen fortsätter med syfte att åstadkomma de ytterligare förändringar som kan visa sig erforderliga.

Vad gäller de i motionen framförda förslagen om en övergång till vårval och en omläggning av budgetåret vill utskottet erinra om att dessa frågor prövats i olika sammanhang, t. ex. av grundlagberedningen, budgetutredningen och grundlagskommittén. Dessa överväganden har inte föranlett förslag till ändrad ordning.

En övergång till vårval och kalenderårsbudget skulle innebära betydande förändringar i den statliga verksamheten i övrigt. Förbättringar av riksdagens arbetsformer och ledamöternas arbetsförutsättningar bör därför enligt utskottets mening i första hand sökas genom mindre genomgripande

reformer. Utskottet avstyrker med hänvisning till det anförda motionsyrkandet.

Beslutet var inte enhälligt. Fem av utskottets ledamöter (c, fp) reserverade sig till förmån för motionens förslag.

Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets förslag och avslog motionen.

9. Folkomröstningsinstitutet

Motionen

I motion 1981/82:213 av Bertil Fiskesjö m. fl. (c) hemställs att riksdagen beslutar att hos regeringen begära tillsättandet av en parlamentarisk utredning med uppgift att dels utvärdera erfarenheterna av de folkomröstningar vi haft, särskilt omröstningen i atomkraftsfrågan, dels överväga ändrade regler för folkomröstningar i andra ärenden än grundlagsfrågor.

Motionärerna anför bl. a. att vi nu har omfattande erfarenheter av rådgivande folkomröstningar. Det är mycket angeläget att dessa erfarenheter sammanställs och utvärderas. En sådan utvärdering bör således komma till stånd. Men det är också angeläget att på grundval av denna utvärdering se över utformningen av folkomröstningsinstitutet som sådant. Denna översyn bör ha som syfte att få fram förslag till en mer ingående reglering så att de brister som nu finns kan undanröjas. Bland de frågor som särskilt bör beaktas vid en sådan översyn är om folkomröstningarna även formellt skall göras beslutande, vilka regler som skall gälla för rätten att ta initiativ till folkomröstningar samt hur informationen inför omröstningarna skall organiseras och finansieras.

Nuvarande ordning

Enligt 8 kap. 4 § RF meddelas föreskrifter om rådgivande folkomröstning i hela riket genom lag. I grundlagsproposition 1973:90 (s. 186–187) anförde dåvarande chefen för justitiedepartementet bl. a. att han delade grundlagberedningens uppfattning att det kan vara av värde att ha möjlighet att efter majoritetsbeslut i riksdagen hålla rådgivande folkomröstning, t. ex. i en fråga där partierna önskar få kännedom om uppfattningen bland väljarna, innan de tar ställning för egen del. Däremot avvisade departementschefen i likhet med grundlagberedningen tanken att tillägga en minoritet i riksdagen rätt att få till stånd en folkomröstning. En sådan ordning skulle inte kunna undgå att minska parlamentarismens funktionsduglighet.

Departementschefen framhöll vidare att ett folkomröstningsinstitut av rådgivande karaktär inte innebär att avgörande undandras statsorganen. Det fanns därför inte något behov av att i grundlag ha närmare regler om möjligheterna att anordna sådan folkomröstning. Det var alltså tillräckligt

att det i grundlag slås fast att befogenheten att besluta om rådgivande folkomröstning i hela riket skall ligga hos riksdagen. För sådant beslut bör lagstiftningens form användas.

Utskottet anslöt sig till propositionen i fråga om folkomröstningsinstitutets utformning (KU 1973:26, s. 35 f.). Riksdagen följde utskottet.

På grundval av förslag av rättighetsskyddsutredningen framlades våren 1979 proposition 1978/79:195 om förstärkt skydd för fri- och rättigheter m. m. Som vilande grundlagsändring (se KU 1978/79:39) antogs därvid en komplettering av 8 kap. 15 § RF, som innebär att ett förslag till ändring av grundlag skall bli föremål för folkomröstning om yrkande härom framställs av minst en tiondel av riksdagens ledamöter och minst en tredjedel av ledamöterna röstar för bifall till yrkandet. Folkomröstning skall hållas samtidigt med riksdagsval. Förslaget är förkastat, om de flesta som deltar i omröstningen röstar mot förslaget och de till antalet är fler än hälften av dem som har avgivit godkända röster vid riksdagsvalet. Detta förslag till grundlagsändring antogs av riksdagen i början av 1979/80 års riksmöte (KU 1979/80:1).

Samtidigt med förslaget till grundlagsändring antog riksdagen en särskild lag om förfarandet vid folkomröstning i hela landet. Denna lag gäller såväl rådgivande folkomröstning som folkomröstning i grundlagsfråga. I en reservation (s) anfördes att lagen endast borde gälla i sistnämnda fall.

Frågans tidigare behandling

Frågan om en översyn av folkomröstningsinstitutet har behandlats av riksdagen under 1979/80, 1980/81 och 1981/82 års riksmöten. Riksdagen har vid dessa tillfällen på konstitutionsutskottets förslag avslagit motionerna (KU 1979/80:34, 1980/81:3 och 1981/82:10). Reservationer (c) till förmån för bifall till motionerna har förelegat vid samtliga tillfällen.

10. Spärregler vid riksdagsvalet

Motionen

I motion 1981/82:491 av Lars Werner m. fl. (vpk) hemställs att riksdagen hos regeringen hemställer om utredning och förslag till slopande av den nuvarande fyraprocentsspärren vid val till riksdagen. I motionen anförs bl. a. att om man anser att varje avgiven röst för ett parti skall ha lika värde oberoende av vilket parti man vill ge sin röst, måste man vara anhängare av att den nuvarande fyraprocentsspärren slopas. De etablerade riksdagspartierna måste kunna hålla sina ställningar genom en bra politik. Kan de inte det skall de inte kunna skydda sig mot nya strömningar genom en hög valspärr.

Gällande regler

I 3 kap. 7 § regeringsformen stadgas att endast parti som fått minst 4 % av rösterna i hela riket är berättigat att delta i fördelningen av mandaten. Dock gäller att parti som fått färre röster deltar i fördelningen av de fasta valkretsmandaten i valkrets där partiet har fått minst 12 % av rösterna.

Frågans tidigare behandling

Den s. k. 4-procentsspärren tillkom som ett led i den partiella författningsreformen 1968-1969. I samband därmed ersattes det tidigare valsystemet, där mandaten fördelades inom slutna valkretsar med tillämpning av jämkad uddatalsmetod, med det nuvarande riksproportionella valsystemet med (f. n.) 39 utjämningsmandat. Ett väsentligt syfte med valsättsreformen var att till den nya enkammarriksdagen erhålla ett valsystem som bättre än tidigare tillgodosåg kravet på en proportionell rättvisa. I proposition 1968:27 med förslag till partiell författningsreform anförde dock föredragande statsrådet:

Problemen vid utformningen av proportionella valsystem sammanhänger till väsentlig del med att man inte kan driva det rättvisetänkande som varje proportionell metod är uttryck för så långt att andra värden i det politiska livet kommer i fara. En rättvis fördelning av mandaten i folkrepresentationen får inte köpas till priset av ett valsystem, som uppmuntrar till partisplittring och därigenom riskerar att förlama handlingskraften hos de demokratiska institutionerna. Demokratins arbetsduglighet är inte mindre viktig än rättvisan i valsystemet. Problemet är hur man skall kunna förse ett proportionellt valsystem med lämpligt utformade spärrar mot småpartier.

Vid behandlingen av propositionen fann konstitutionsutskottet (KU 1968:20) det föreslagna nya valsystemet vad avsåg såväl riksproportionalitet som spärreffekter mot småpartier innebära en väsentligt mer rättvis och därmed från principiellt demokratiska synpunkter mer tillfredsställande ordning än den dittillsvarande. Utskottet tillstyrkte propositionens förslag, och 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 vid 1976/77, 1979/80, 1980/81 samt 1981/82 års riksmöten (KU 1976/77:23, KU 1979/80:32, KU 1980/81:3 och KU 1981/82:10). Motionsyrkandena har inte föranlett något ändrat ställningstagande från riksdagen.

11. De kommunala valen

Motionerna

I motion 1981/82:297 av Lars Werner m. fl. (vpk) hemställs dels att riksdagen hos regeringen hemställer om förslag till ett valsystem med fasta valkretsmandat och utjämningsmandat utan spärregel vid val av kommunfullmäktige i valkretsindelad kommun (yrkande 1), dels att riksdagen hos regeringen hemställer om förslag till slopande av nuvarande treprocentsspärr vid val till landsting (yrkande 2).

Som motivering till sitt första yrkande anför motionärerna bl. a. att valkretsindelningen verkar som en godtycklig spärr mot mindre partier. Speciellt i små valkretsar med få mandat blir spärren hög. Enligt motionen skulle i de flesta fall en kommun kunna utgöra en enda valkrets. Ett rättvisare system skulle också vara ett system med utjämningsmandat mellan valkretsarna där sådana finns. Någon spärr av den typ som finns vid landstingsval skulle då inte införas. Sammansättningen i kommunfullmäktige skulle då bättre återspegla opinionen bland väljarna.

I motion 1981/82:1149 av Margareta Gard (m) och Per-Olof Strindberg (m) hemställs att riksdagen hos regeringen anhåller om sådan lagändring att valsystemet för val till kommunfullmäktige görs likvärdigt med det som nu tillämpas i landstingen.

Motionärerna anför att proportionaliteten vid kommunfullmäktigvalen inte får samma absoluta utslag som i riksdags- och landstingsvalen. De olika sammanräkningsformerna och valsystemen gör det svårt, nära nog ogörligt, för den vanlige väljaren att bedöma den mandatmässiga effekten av ett valresultat. Valen till kommunfullmäktige har också de senaste åren givit orimliga mandateffekter i några kommuner, där majoritetsförhållandet förändrats i förhållande till valresultatet.

Den kritik som oftas framförs mot det valsystem som tillämpas i kommunerna riktar sig enligt motionen mot det faktum att valkretsarnas antal och storlek får stor betydelse vid mandatfördelningen. I stora valkretsar med många mandat blir fördelningen rättvisare; bl. a. kan småpartier med väsentligt lägre väljarandel än 3 % erhålla mandat, medan små valkretsar med få mandat gynnar de stora partierna.

Ett enhetligt valsystem för de tre samtidiga valen synes enligt motionärerna vara ett berättigat krav, lätt genomförbart och starkt motiverat av kraven på ökad mandaträttvisa och förbättrade möjligheter för väljarna att avläsa sin valhandling i redovisat valresultat.

I motion 1981/82:1629 av Olle Grahn (fp) och Margareta Andrén (fp) hemställs att riksdagen beslutar att ge regeringen till känna vad som i motionen anförts om bättre proportionalitet för de kommunala valen.

Enligt motionen leder gällande bestämmelser ofta till en orättvis fördelning av fullmäktigemandaten i kommunerna och som regel gynnas de större partierna. Hur ett kommunproportionellt valsystem med fasta val-

kretsmandat och utjämningsmandat skulle kunna utformas framgår av vallagskommitténs delbetänkande (SOU 1980:45) Översyn av vallagen 2 (s. 72 ff.). En annan lösning som studerades av kommittén var en ökning av minimiantalet mandat per valkrets. En majoritet i kommittén (c, fp, s, vpk) stannade för detta senare alternativ och föreslog därvid att minimiantalet skulle höjas från nuvarande 15 till 20 mandat per valkrets.

Nuvarande ordning

I vallagen (1972:620) stadgas i 14:15 a § att mandaten i landstinget fördelas mellan partier. Endast parti som erhållit minst 3 % av rösterna i hela landstingskommunen är berättigat att delta i fördelningen av mandaten i landstinget. Mandatfördelningen sker liksom vid riksdagsvalet enligt ett system med fasta valkretsmandat och utjämningsmandat.

Liksom valen till riksdagen och landstingen är valen till kommunfullmäktige proportionella. Vid fördelning av mandaten mellan partierna används den s. k. jämkade uddatalsmetoden med 1,4 som första divisor. Metoden innebär att mandaten tilldelas, ett efter ett, det parti som varje gång uppvisar det största jämförelsetalet. Första jämförelsetalet är röstetalet delat med 1,4. De följande jämförelsetalen erhålls genom att partiets röstetal delas med det tal som motsvarar dubbla antalet mandat som partiet har fått, ökat med 1, alltså med 3, 5, 7 osv. Genom att den första divisorn är större än 1, innebär metoden en viss spärr mot småpartier. Någon särskild småpartispärr finns det däremot inte.

För val av kommunfullmäktige skall kommun enligt 2 kap. 9 § vallagen indelas i valkretsar, om det i kommunen finns fler än 24 000 röstberättigade invånare eller om kommunfullmäktige har minst 51 ledamöter. Om antalet invånare i kommunen överstiger 6 000, får kommunen indelas i valkretsar. Annan kommun får indelas i valkretsar endast om synnerliga skäl föreligger på grund av kommunens särskilt betydande utsträckning eller liknande förhållanden.

Valkrets får inte göras mindre än att den tilldelas minst 15 mandat. I den mån det kan ske utan olägenhet skall valkretsindelningen också utformas så att antalet mandat för hela kommunen blir lika fördelat mellan valkretsarna.

Valen av kommunfullmäktige i valkretsindelade kommuner sker i slutna valkretsar. Samtliga mandat i en valkrets skall således i princip besättas med kandidater som har valts i samma valkrets. I sällsynta fall kan det emellertid inträffa att ett parti vinner flera mandat än det finns namn på partiets valsedlar i en viss valkrets. För detta speciella fall infördes nyligen nya regler i vallagen som innebär att mandat kan flyttas från en valkrets till en annan.

Frågornas tidigare behandling

Frågan om utjämningsmandat i de kommunala valen behandlades av kommunalvalskommittén. Kommittén föreslog i sitt betänkande (SOU 1971:4) Kommunala val att ett system med utjämningsmandat och småpartispärr skulle införas vid såväl landstings- som kommunfullmäktigvalen. Förslaget ledde i fråga om kommunfullmäktigvalen inte till lagstiftning. I proposition 1975:101 med förslag till nytt valsystem vid landstingsval, m. m. anförde föredraganden att valsystemet vid kommunfullmäktigvalen redan fyllde högt ställda krav på proportionalitet. Som en ytterligare förstärkning av proportionaliteten föreslogs i propositionen att minimiantalet mandat per valkrets skulle ökas från tio till femton. Propositionen, som föregåtts av en överenskommelse mellan de fyra största riksdagspartierna, antogs av riksdagen (KU 1975:19, rskr 1975:227).

Riksdagen har härefter med anledning av motioner vid flera tillfällen prövat frågan om ett slopande av 3 %-spärren vid landstingsvalen. Tanken på att avskaffa spärren har då avvisats, senast vid 1981/82 års riksmöte (KU 1981/82:10).

Valsystemet vid kommunfullmäktigvalen har också aktualiserats i flera motioner. Vid 1976/77 och 1978/79 års riksmöten avslogs motionsyrkandena om bl. a. införande av ett system med utjämningsmandat i kommunfullmäktigvalen (KU 1976/77:23 och 25 samt 1978/79:15 och 31).

Frågor rörande valsystemet vid kommunfullmäktigval togs åter upp i motionerna 1042 och 1563 till 1979/80 års riksmöte. I motionerna begärdes en översyn av valsystemet vid kommunfullmäktigval i syfte att stärka garantierna för proportionalitet vid mandatfördelningen. I den förstnämnda motionen förordades övergång till ett valsystem av samma typ som nu tillämpas i landstingsvalen, och i den sistnämnda motionen föreslogs en höjning av minimiantalet mandat per valkrets i de valkretsindelade kommunerna. Utan att i sak ta ställning till yrkandena i motionerna uttalade utskottet att frågan om det kommunala valsystemet borde bli föremål för utredning av 1978 års vallagskommitté. Utskottet var inte enigt. I en reservation (7 s) avstyrktes motionsyrkandena. Riksdagen biföll utskottets hemställan (KU 1979/80:43, rskr 1979/80:230).

Vallagskommittén behandlade frågan i sitt delbetänkande (SOU 1980:45) Översyn av vallagen 2. Kommittén gjorde den bedömningen att rådande system väl motsvarar de krav på proportionalitet som kan ställas. Emellertid kunde valsystemet förbättras i detta avseende. Antingen kunde man gå över till ett kommunproportionellt valsystem med 9/10 av mandaten som fasta valkretsmandat och 1/10 som utjämningsmandat eller så kunde minimiantalet mandat per valkrets höjas. Erfarenheterna av den nuvarande ordningen var enligt kommitténs mening alltför begränsade för att kunna läggas till grund för en så genomgripande förändring som en övergång till ett valsystem med fasta valkretsmandat och utjämningsmandat skulle innebära. För att

ytterligare stärka garantierna för en proportionell mandatfördelning föreslogs emellertid av kommittén att minimiantalet mandat per valkrets skulle höjas från 15 till 20 i de valkretsindelade kommunerna. Detta skulle enligt kommittén medföra att 16 av de 69 valkretsindelade kommunerna skulle tvingas att ändra valkretsindelningen eller öka antalet ledamöter i fullmäktige.

Regeringens överväganden med anledning av vallagskommitténs förslag redovisades för riksdagen i proposition 1980/81:170 med förslag till ändring i vallagen. I propositionen anförde föredragande statsrådet att han trots vissa invändningar som från remissinstanserna hade riktats mot kommittéförslaget – bl. a. om risk för försämrat medborgarinflytande på lokal nivå – ansåg att fördelarna med förslaget vägde över de påtalade nackdelarna. Enligt hans mening borde därför förslaget kunna genomföras. Emellertid hade det vid kontakter som under ärendets beredning tagits med företrädare för oppositionen visat sig att det inte skulle gå att uppnå någon bredare enighet omkring förslaget att höja minimiantalet mandat i kommunernas valkretsar till 20. Mot denna bakgrund föreslogs inte någon ändring i valsystemet vid kommunfullmäktigval. Enligt statsrådet borde frågan tas upp till förnyat övervägande sedan ytterligare erfarenheter hade vunnits av gällande ordning.

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen yrkades i två motioner (c, fp) i enlighet med vallagskommitténs förslag att minimiantalet mandat skulle höjas från 15 till 20 i de valkretsindelade kommunerna. I en annan motion (vpk) hemställdes om förslag till ett valsystem med fasta valkretsmandat och utjämningsmandat utan särskild spärregel i kretsindelad kommun.

Konstitutionsutskottet uttalade i sitt betänkande KU 1980/81:26 att ändringar i vårt valsystem beslutas traditionellt i största möjliga enighet. Vid beredningen i regeringskansliet av vallagskommitténs förslag om höjning av minimiantalet mandat i kommunalvalkretsar hade det visat sig att enighet om förslaget inte kunde uppnås. Förslaget hade därför inte fullföljts i propositionen. Inte heller utskottet ansåg det möjligt att då genomföra förslaget i c- och fp-motionerna om att höja minimiantalet mandat per valkrets från 15 till 20. Utskottet fäste därvid särskild vikt vid att Stockholms kommun hade motsatt sig förslaget. Samtidigt noterade utskottet att de tillfrågade remissinstanserna i övrigt i stort sett hade varit positiva till förslaget. Enligt utskottets mening borde förnyade försök göras att åstadkomma en lösning av frågan. Regeringen borde därför på nytt ta upp frågan med sikte på ett förslag till riksdagen i god tid före 1985 års val. Detta borde ges regeringen till känna.

Beträffande förslaget i vpk-motionen förelåg inte den bredare enighet som var nödvändig för att förslaget skulle kunna genomföras. Utskottet avstyrkte därför det motionsyrkandet.

Riksdagen följde utskottet.

12. Personval

Motionerna

I motion 1981/82:688 av Joakim Ollén (m) hemställs att riksdagen hos regeringen begär att förslag till ökat personvalsinslag i allmänna val utarbetas i samband med den beredning av olika grundlagsfrågor som skall ske inom justitiedepartementet.

Motionären anför bl. a. att ett ökat personvalsinslag i och för sig är en naturlig utveckling av vårt demokratiska styrelseskick. Det är rimligt, alldeles bortsett från ett eventuellt politikermisstroende, att medborgarnas valmöjlighet skall omfatta inte bara parti utan också person. Vem man vill se som sin företrädare i de politiska beslutsorganen kan vara lika betydelsefullt som att välja parti. I en situation där det uppenbarligen finns ett misstroende mot politikerna och där detta bl. a. torde sammanhänga just med de bristande möjligheterna att mera direkt påverka det personliga valet av representationen i olika politiska församlingar framstår åtgärder i riktning mot ökade personvalsinslag som än mer motiverade. Enligt motionen måste mot denna bakgrund den kritik som riktats mot det för några år sedan framlagda förslaget till ökat personinslag ha förlorat en del av sin betydelse. Även om det skulle kunna hävdas att remisskritiken har gjort att det framlagda förslaget inte längre kan anses gångbart är enligt motionen det grundläggande utredningsarbetet utfört och behöver knappast göras om. Vad som återstår är att finna en modell för ett ökat inslag av personval som kan godtas av de olika partierna. Detta borde vara möjligt att åstadkomma inom ramen för den nämnda beredningen.

I motion 1981/82:885 av Esse Petersson m. fl. (fp) hemställs att riksdagen hos regeringen hemställer om ett förslag till personval i enlighet med vad i motionen anförts.

Som motiv för yrkandet anför motionärerna bl. a. att det är en viktig demokratisk rättighet att väljarna får möjlighet att direkt påverka vilka personer som skall företräda dem i de beslutande församlingarna. Först därigenom får väljarna möjlighet att på valdagen även ta hänsyn till andra aspekter än de rent partipolitiska. Det kan t. ex. gälla ökad representation av kvinnor, av ungdomar eller av äldre människor, människor med anknytning till vissa folkrörelser eller vissa näringsgrenar eller till den egna orten. Inom ramen för partivalet bör väljarna därför också ha möjlighet att ge sin röst till enskilda personer.

Det förslag som framlagts av personvals- och valkretsutredningen har remissbehandlats. Ingenting tyder enligt motionärerna på att systemet inte skulle kunna fungera på ett bra sätt. Den enighet under vilken förändringar i det svenska valsystemet brukar genomföras kan utan tvivel uppnås genom överläggningar mellan partierna. Regeringen bör ta initiativ till sådana överläggningar i syfte att nå ett gemensamt förslag om en personvalsreform.

Frågans tidigare behandling

Den i motionerna omnämnda personvals- och valkretsutredningen tillkallades år 1974 för att pröva möjligheten att öka personmomentet i valen och göra en översyn av valkretsindelningen. Utredningen presenterade i slutet av år 1977 i sitt betänkande (SOU 1977:94) Personval och valkretsindelning ett förslag som innebar att de väljare som så önskade skulle förutom partivalet även avge en preferensröst på en av kandidaterna på den valda listan. Förslaget, som i sina grundläggande principer byggde på det valsystem som tillämpas i Belgien, har remissbehandlats.

Vid 1980/81 års riksmöte behandlade riksdagen en motion i vilken föreslogs att riksdagen hos regeringen skulle hemställa om ett förslag till personvalssystem i enlighet med personvals- och valkretsutredningens förslag. Konstitutionsutskottet (KU 1980/81:3) avstyrkte motionen med hänvisning dels till att utredningens förslag inte var enigt, dels till att remissopinionen var sådan att förslaget inte utan vidare bearbetning kunde läggas till grund för ett nytt valsystem. I en reservation (2 fp) föreslogs att riksdagen hos regeringen skulle begära att regeringen tog initiativ till överläggningar mellan partierna i syfte att nå enighet om en personvalsreform. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets förslag.

Frågan om ett personvalssystem togs upp på nytt i en motion vid 1981/82 års riksmöte. Konstitutionsutskottet (KU 1981/82:10) fann inte anledning att ändra sitt ställningstagande. Ny reservation (fp) lämnades. Riksdagen följde utskottet.

13. Vidgad rösträtt för invandrare som inte är svenska medborgare

Motionerna

I motion 1981/82:178 av Lars Werner m. fl. (vpk) hemställs att riksdagen hos regeringen hemställer om att ett förslag om rösträtt för invandrare i riksdagsval, oberoende av medborgarskap, snarast föreläggs riksdagen. Motionärerna anför bl. a. att de nuvarande rösträttsbestämmelserna inte är i överensstämmelse med rösträttsreformens syfte. De nuvarande rösträttsbestämmelserna, och framför allt kopplingen mellan rösträtt och medborgarskap, garanterar att alla medborgare i ett land, oavsett kön, egendomsförhållanden, utbildning osv. skall ha rösträtt. De sista decenniernas massiva arbetskraftsinvandring till olika länder i Västeuropa har emellertid inneburit att en stor del av de människor som bor och arbetar i ett land inte är medborgare i detta land. För Sveriges del garanterar inte de nuvarande rösträttsbestämmelserna att alla människor som bor och arbetar i landet skall kunna påverka den politiska beslutsprocessen. De utestänger i stället hundratusentals människor från den demokratiska beslutsprocessen. I dagens ekonomiska läge är demokratiskt medinflytande för invandrarna genom rösträtt i riksdagsval mera angeläget än någonsin tidigare.

I motion 1981/82:485 av Hilding Johansson m. fl. (s) hemställs att riksdagen hos regeringen begär att en parlamentariskt sammansatt utredning tillsätts för att utreda och presentera förslag till hur invandrarnas rösträtt skall kunna utvidgas till att också omfatta riksdagsvalen samt i övrigt ges uppgifter i enlighet med vad som anförts i motionen.

Enligt motionen måste ett utredningsarbete snabbt komma igång om hur rösträtt för de invandrare som idag har kommunal rösträtt skall kunna ges rätt att delta också i valen till riksdagen. Det bör bedrivas inom en parlamentariskt sammansatt utredning som vid sidan av denna huvuduppgift också får i uppdrag att samla och utvärdera erfarenheterna av de val som hittills genomförts med rösträtt för invandrare. Av särskild betydelse är att utredningen får ett ansvar för att tillvarata erfarenheterna av de nya studier som riksdagen beviljat medel till i samband med 1982 års val. En sådan förnyad studie av valdeltagande och röstning kommer att ge ytterligare värdefull belysning av det politiska intresset och aktiviteten hos den andra generationen av invandrare. Motionärerna påpekar att en utvidgad rösträtt för invandrarna aktualiserar även andra problem än de som är förbundna med den kommunala rösträtten. Som exempel kan nämnas att vissa invandrare kan få rösträtt och bli valbara både till hemlandets parlament och till den svenska riksdagen. Frågor av detta slag kräver ytterligare överväganden och sannolikt överläggningar med andra länder innan beslut kan fattas om hur invandrarrösträtten skall utvidgas ytterligare.

Gällande regler

Enligt regeringsformen är svenskt medborgarskap ett av rösträttsvillkoren vid val till riksdagen. Också för valbarhet till riksdagen krävs svenskt medborgarskap (3 kap. 2 och 10 §§ RF).

För att utlänning skall kunna upptas till svensk medborgare (naturalisation) krävs bl. a. att sökanden sedan fem år har hemvist här i landet. I fråga om dansk, finländsk, isländsk och norsk medborgare är dock kvalifikationstiden för erhållande av svenskt medborgarskap två år.

Genom beslut av riksdagen hösten 1975 (prop. 1975/76:23, KU 25) erhöll utlänningar bosatta i Sverige rösträtt vid val av kommunfullmäktige, landsting och kyrkofullmäktige. Som särskild förutsättning för rösträtten skulle gälla att den utländske medborgaren har varit kyrkobokförd i Sverige den 1 november de tre åren närmast före valåret. Beslutet innebar också att utlänningar, som uppfyllde rösträttsvillkoren, blev valbara till kommunala förtroendeuppdrag. Här återgivna bestämmelser finns i 2 kap. 3 och 4 §§ kommunallagen (1977:179) och i 9 och 10 §§ lagen (1961:436) om församlingsstyrelse.

De nya reglerna tillämpades för första gången vid 1976 års val till kommunfullmäktige, landsting och kyrkofullmäktige.

Frågans tidigare behandling

Frågan om vidgad rösträtt för invandrare som inte är svenska medborgare har aktualiserats vid flera tillfällen efter 1975 då beslutet om kommunal rösträtt för invandrare fattades. Vid 1977/78 års riksmöte (KU 1977/78:8) lämnade konstitutionsutskottet i sitt betänkande en utförlig redovisning av de regler som gäller i andra länder och frågans tidigare behandling i Sverige. Vidare redogjordes för de undersökningar och utredningar som företagits i anslutning till reformen.

I betänkandet vid 1980/81 års riksmöte (KU 1980/81:3) kompletterade utskottet denna bakgrundsbeskrivning med en redogörelse för de undersökningar som genomförts beträffande invandrarnas valdeltagande och politiska aktivitet i övrigt i anslutning till 1976 och 1979 års val samt folkomröstningen 1980. För en redogörelse för dessa frågor hänvisas till de berörda betänkandena.

Vid 1980/81 års riksmöte avstyrkte konstitutionsutskottet motionsyrkandena med motivering bl. a. enligt följande:

Utskottet har sedan 1977/78 års riksmöte vid flera tillfällen haft att ta ställning till motionskrav av i princip samma innebörd som de nu föreliggande. Utskottet har därvid avstyrkt yrkanden om rösträtt vid riksdagsvalen för utländska medborgare med hänvisning bl. a. till att ett brytande av sambandet mellan rösträtt och medborgarskap skulle leda till att innehållet i medborgarskapet tunnas ut i alltför hög grad. Utskottet har i dessa sammanhang också erinrat om att kvalifikationstiden för att erhålla svenskt medborgarskap så sent som 1976 avkortats från tre till två år för medborgare från de nordiska länderna och från sju till fem år för andra utländska medborgare. Utskottet kan inte heller i år ställa sig bakom krav som direkt syftar till att bryta sambandet mellan medborgarskap och rösträtt på den nationella nivån.

Vad gäller den andra delen av utredningsyrkandet i motionen 459 som syftar till åtgärder för att underlätta invandrarnas deltagande i de politiska beslutsprocesserna vill utskottet erinra om att invandrarverket, statistiska centralbyrån samt expertgruppen (A 1975:05) för invandringsforskning publicerat resp. kommer att publicera ett flertal rapporter angående invandrarnas information och valdeltagande vid 1979 års kommunalval samt folkomröstningen. Kommunaldemokratiska kommittén (Kn 1977:07) har också enligt sina tilläggsdirektiv att särskilt uppmärksamma vissa underrepresenterade gruppers, bl. a. invandrarnas, möjligheter att aktivt delta i det kommunalpolitiska arbetet. Slutligen bör nämnas att den nya utredning som skall se över frågan om invandringen och invandrarnas situation i Sverige enligt sina direktiv skall utvärdera effekten av de reformer som genomförts under 1970-talet, bl. a. i syfte att vidga invandrarnas möjligheter till politiskt inflytande.

Av det ovan anförda framgår att studier och utredningar rörande olika invandrargruppers deltagande i det politiska livet redan pågår i flera olika sammanhang. Något ytterligare initiativ från riksdagens sida i den frågan är sålunda inte nu erforderligt.

Med hänvisning till det anförda avstyrker utskottet ifrågavarande motionsyrkanden.

I en reservation (7 s) yrkades att riksdagen skulle begära att en särskild utredning tillsattes för att sammanfatta och bedöma olika studier av invandrarnas deltagande i det politiska arbetet. Reservanterna anförde i motiveringen:

Enligt utskottet kan många skäl anföras för att ytterligare stärka invandrarnas deltagande i den politiska beslutsprocessen i vårt land. Erfarenheter finns nu från två kommunalval och en folkomröstning, i vilka de 1975 införda rösträttsbestämmelserna tillämpats. Ett flertal studier har genomförts och redovisats av olika forskare och statliga myndigheter. Det finns därför i dag ett utförligt underlag för en sammanfattande utvärdering av de insatser som gjorts hittills på detta område och för en bedömning av vilka ytterligare åtgärder t. ex. rörande information från samhällets sida som bör vidtas för att underlätta för invandrarna att utnyttja sin rösträtt.

Utskottet delar den bedömning som görs i motion 1979/80:459 att en särskild parlamentarisk utredning nu bör tillsättas med särskild inriktning på att sammanfatta och bedöma olika studier av invandrarnas deltagande i det politiska arbetet. En sådan utredning bör också studera frågan om rösträtten kan utvidgas ytterligare och även omfatta riksdagsvalet. Denna fråga aktualiserar även andra problem än de som är förbunda med den kommunala rösträtten. Som exempel kan nämnas att vissa invandrare kan få rösträtt och bli valbara både till hemlandets parlament och till den svenska riksdagen. Frågor av detta slag kräver ytterligare överväganden, innan beslut kan fattas om rösträtt för invandrare även i riksdagsval. Utskottet kan sålunda inte biträda förslaget i motion 1979/80:151.

Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets förslag.

Vid ny behandling av frågan om invandrarnas rösträtt vid riksmötet 1981/82 avstyrkte konstitutionsutskottet (KU 1981/82:10) två motioner (s, vpk) under hänvisning till de uttalanden som hade gjorts av 1980/81 års riksdag. Reservation avgavs (7 s) till förmån för s-motionens förslag. Riksdagen följde utskottet.

14. Kostnaderna för allmänna val

Motionen

I motion 1981/82:328 av Daniel Tarschys (fp) hemställs att riksdagen hos regeringen anhåller om en översyn av vallagsstiftningen i syfte att – utan skadeverkningar för demokratin – åstadkomma besparingar i statens och kommunernas utgifter för de allmänna valen. Enligt motionen hör svenska val till de dyraste i världen. Valkampanjerna är påkostade. Den administrativa apparaten är omfattande. Det borde enligt motionären inte vara omöjligt att utan skadeverkningar för demokratin nedbringa kostnaderna. I motionen redovisas som exempel på kostnader för val och valkampanjer partiernas utgifter, statens utgifter för tryckning av valsedlar och tillverkning av valkuvert, kommunernas arvoden till valförrättare samt kostnaderna för att hålla postanstalterna öppna på valdagen. Partierna bör enligt motionären utan initiativ från riksdagen kunna komma överens om åtgärder för att

begränsa sina kostnader i valrörelserna. När det gäller statens och kommunernas utgifter för de allmänna valen föreslår motionären däremot att riksdagen hos regeringen anhåller om en översyn av vallagstiftningen i syfte att begränsa kostnaderna.

Frågans tidigare behandling

Vid 1980/81 års riksmöte behandlade riksdagen ett motionsyrkande av samma innebörd som det nu ifrågavarande. Konstitutionsutskottet framhöll i sitt betänkande (KU 1980/81:26) att ett av de exempel på kostnader som hade nämnts i motionen, nämligen statens kostnader för tryckning av valsedlar, hade behandlats av vallagskommittén i dess första delbetänkande (SOU 1978:64) Översyn av vallagen 1. Med anledning av bl. a. tidigare motioner om begränsning av partiernas rätt till kostnadsfria valsedlar hade kommittén övervägt en sådan åtgärd. Kommittén hade dock inte funnit skäl att föreslå begränsning av den kostnadsfria kvoten valsedlar. Det fanns enligt kommittén fog för att anta att partierna inte beställer fler valsedlar än de anser sig ha behov av i valrörelsen. En begränsning av den kostnadsfria kvoten kunde därför inte genomföras utan att partierna skulle åsamkas betydande ökning av kostnaderna för valmateriel.

Enligt utskottet hade vallagstiftningen genom vallagskommitténs i det närmaste avslutade arbete just varit föremål för en fullständig översyn. Arbetet hade inte direkt varit inriktat på att åstadkomma besparingar. Dock hade åtminstone en av de punkter där enligt motionen besparingar skulle kunna göras övervägts. Det gällde kostnaden för tryckning av valsedlar. Utskottet delade i och för sig uppfattningen om det önskvärda i att söka nedbringa kostnaderna för valen. Besparingarna skulle dock aldrig få drivas därhän att rättssäkerheten vid valen äventyrades. En eventuell översyn av det slag som föreslagits i motionen skulle därför behöva göras mycket grundlig. I ett läge där en fullständig översyn av vallagstiftningen just hade genomförts ansåg sig utskottet inte berett att ta initiativ till en sådan utredning. Motionen avstyrktes.

I en reservation (fp) anförde två av utskottets ledamöter bl. a. att den översyn av vallagstiftningen som nyligen hade avslutats av vallagskommittén inte hade varit inriktad på att åstadkomma sådana besparingar som avsågs med motionen. En ny översyn var därför motiverad. Detta borde ges regeringen till känna.

Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets förslag.

I sin anslagsframställning för 1983/84 har riksskatteverket tagit upp frågor om besparingar i valadministrationen. Verket avser att närmare undersöka olika besparingsmöjligheter.

Utskottet

Utskottet behandlar i detta betänkande ett antal motioner som berör olika författningsfrågor och valsystemet.

I motion 1981/82:1645 av Lars Werner m. fl. (vpk) föreslås en *ändring av statsformen* till republik. Förslaget innebär bl. a. att successionsordningen skall upphävas och att de representationsuppgifter som i dag åvilar konungen överförs till riksdagens talman.

Vid de tillfällen tidigare då utskottet behandlat motioner om övergång till republik har utskottet hänvisat till ställningstagandena i samband med tillkomsten av 1974 års regeringsform. Utskottet finner inte något skäl för att gå ifrån den ståndpunkt som då intogs och avstyrker motionsyrkandena.

Frågan om *kollektivanslutning till politiskt parti* tas upp i fyra motioner. I motionerna 1981/82:177 av Margot Håkansson m. fl. (fp), 1981/82:1162 av Allan Åkerlind m. fl. (m) och 1981/82:2022, yrkande 1, av Gösta Bohman m. fl. (m) hemställs om lagstiftning mot kollektivanslutning.

En utredning med syfte att föreslå lagstiftning till skydd för den enskildes rätt att själv bestämma om medlemskap i politiskt parti förordas i motion 1981/82:1637 av Torkel Lindahl (fp) och Sven-Erik Nordin (c).

Utskottet har behandlat denna fråga vid flera tidigare tillfällen. Vid bl. a. förra riksmötet uttalade utskottet att det måste ankomma på de fackliga organisationerna själva att fatta beslut i sina egna angelägenheter. Utskottet vidhåller denna uppfattning och avstyrker motionerna.

Också frågan om *en grundlagsskyddad näringsfrihet* som tas upp i motion 1981/82:1145 av Sven Andersson m. fl. (fp, c, m) har riksdagen behandlat flera gånger på senare år. Frågan om en översyn av *de demokratiska fri- och rättigheterna* över huvud taget tas upp i motion 1981/82:890 av Lars Werner m. fl. (vpk). I motionen hemställs vidare om åtgärder mot s. k. lobbying.

Beträffande de demokratiska fri- och rättigheterna har ett omfattande arbete bedrivits i olika etapper. Detta har resulterat i tre olika reformer under 1970-talet. Den sista av dessa reformer har medfört förstärkningar i skyddet för fri- och rättigheterna som trätt i kraft den 1 januari 1980. Den 1 januari 1983 träder i kraft nyligen beslutade ändringar i tryckfrihetsförordningen som innebär bl. a. förbättringar för enskild som vill ta del av allmänna handlingar hos myndighet. Enligt utskottet måste ytterligare erfarenheter av reformerna på rättighetsskyddsområdet avvaktas innan initiativ kan tas till ytterligare förändringar. Utskottet avstyrker därför bifall till motion 1981/82:1145 och till motion 1981/82:890 om en ny översyn av de demokratiska fri- och rättigheterna, m. m.

Lobbying behandlas förutom i motion 1981/82:890 också i motion 1981/82:1160 av Jörn Svensson (vpk). I motionen hemställs att riksdagen skall hos regeringen begära utredning och förslag till *förbud mot lobbyföretag*. Motionären anför bl. a. att lobbying som riktar sig mot förvaltningar och beslutsorgan och verkar till förmån för privata maktintressen är ett hot mot

demokratin. Den hotar enligt motionären öppenheten i beslutsprocesser och diskussion.

Utskottet kan inte dela denna uppfattning. I ett samhälle som det svenska, med dess tradition av en fri och öppen debatt, bör den risk som kan ligga i ett lobbysystem så som det beskrivs i motionen inte överdrivas. Enligt utskottets mening finns det inte anledning att på grundval av hittillsvarande erfarenheter av problemet överväga åtgärder från statsmakternas sida. Utskottet avstyrker således motion 1981/82:1160.

Beträffande *tiden för väckande av förslag till grundlagsändring m. m.* har i motion 1981/82:482 av Hilding Johansson m. fl. (s) väckts förslag om att förkorta den s. k. 10-månadersregeln vid stiftande av grundlag till 7 månader. I motion 1981/82:483 hemställer samma motionärer att minimitiden vid vilandeförklaring av rättighetsbegränsande lagstiftning också skall vara 7 månader i stället för de 12 månader som gäller nu.

Enligt utskottets mening bör de i motionerna väckta frågorna ses över av regeringen i lämpliga former. Regeringen bör verka för att en ändring av de nuvarande tidsfristerna kan genomföras i bred enighet. Detta bör ges regeringen till känna. Yrkandena i motionerna 482 och 483 får anses tillgodosedda genom uttalandet.

Flera motioner rör frågor om valsystemet. *Den gemensamma valdagen och mandatperiodens längd, m. m.* tas upp i motion 1981/82:687 av Gertrud Hedberg m. fl. (fp) och i motion 1981/82:1148 av Bertil Fiskesjö m. fl. (c). Enligt motion 1981/82:687 bör riksdagen begära förslag om införande av fyraåriga mandatperioder och om avskaffande av den gemensamma valdagen för riksdagsvalet och de kommunala valen. Vidare bör regeringen få i uppdrag att lämna förslag till olika sätt att utforma kommunalvalen, bl. a. genom ett s. k. rullande valsystem, dvs. att valen sker regionvis i tre omgångar under tre olika år. I motion 1981/82:1148 hemställs om ett uttalande från riksdagen att det fortsatta beredningsarbetet i de frågor som tas upp i motionen skall ha den inriktning som sägs i motionen. I motionen anförs bl. a. att möjligheten att hålla extra val bör inskränkas starkt eller helst avskaffas. Om möjligheten till extra val skall finnas kvar bör övervägas om det i fortsättningen skall gälla olika regler för tidsfrister beträffande fartygsröstning m. m. Grundlagsskydd för vissa delar av vallagen bör enligt motionärerna övervägas. Mandatperioden bör enligt motionärerna vara minst 4 år. Vidare skulle skilda valdagar enligt motionen vara till gagn för den kommunala demokratin. I motionen tas vidare upp regeringens befogenhet att besluta om extra val och att besluta om avbrytande av riksmöte.

Frågor om den gemensamma valdagen, mandatperiodens längd, extra val m. m. har varit föremål för utredning och diskussion i flera omgångar, bl. a. inom grundlagskommittén som slutfört sitt uppdrag i mars 1981. I de centrala frågorna var kommittén dock inte enig. Det arbete på en reform som grundlagskommittén har inlett har emellertid fortsatts med sikte på en reform som riksdagen kan ta ställning till i anslutning till 1985 års val. Den

fortsatta beredningen sker i en arbetsgrupp för grundlagsfrågor (Ju 1981:C) inom justitiedepartementet. Arbetsgruppen har nyligen publicerat ett underlag för diskussion om bl. a. den gemensamma valdagen, mandatperiodens längd och upplösningsinstitutet. Enligt vad utskottet erfarit skall arbetsgruppen sammanträda i början av december.

Enligt utskottets mening bör nu resultatet av detta arbete avvaktas innan något ställningstagande kan ske i de frågor som väckts i motionerna. Utskottet avstyrker således motion 1981/82:687. Beträffande motion 1981/82:1148 tar denna upp flera av de frågor som nu skall diskuteras vidare i den tidigare nämna arbetsgruppen. Utan att ta ställning i frågan om inriktningen av det fortsatta beredningsarbetet förordar utskottet att motionen överlämnas till arbetsgruppen. Detta bör ges regeringen till känna. Motion 1981/82:1148 får härigenom anses besvarad.

I motion 1981/82:214 av Bertil Fiskesjö m. fl. (c) begärs en parlamentariskt sammansatt utredning för att utarbeta förslag om *vårval och omläggning av budgetåret* samt om en reformering av riksdagens arbetsformer i övrigt.

Frågorna om vårval och omläggning av budgetåret har tidigare prövats i olika sammanhang. En sådan ordning skulle medföra stora förändringar i den statliga verksamheten i övrigt. Liksom vid tidigare behandling av dessa frågor har utskottet anslutit sig till motionärernas uppfattning att det är angeläget att riksdagens arbetsschema och arbetsformer i övrigt utformas så att riksdagens ledamöter kan motsvara de krav från olika håll som ställs på dem i en modern representativ demokrati. Enligt utskottet finns det dock möjligheter att åstadkomma förbättringar genom mindre genomgripande reformer. Vissa förbättringar diskuteras f. n. i en arbetsgrupp inom konstitutionsutskottet. Utskottet avstyrker motionen.

I motion 1981/82:213 av Bertil Fiskesjö m. fl. (c) föreslås en parlamentariskt sammansatt utredning med uppgift att utvärdera erfarenheterna från de folkomröstningar vi haft och att överväga ändrade regler för folkomröstningar i andra ärenden än grundlagsfrågor.

En översyn av *folkomröstningsinstitutet* ingick inte i grundlagskommitténs uppdrag och omfattades således inte heller av det initiativ till utredning av vissa grundlagsfrågor som utskottet förordade hösten 1979 och som riksdagen ställde sig bakom. Enligt utskottet finns det inte skäl att nu ta initiativ till en utredning av denna fråga. Motion 1981/82:213 avstyrks.

Beträffande frågan om *spärregler vid riksdagsvalet* hemställs i motion 1981/82:491 av Lars Werner m. fl. (vpk) om utredning och förslag om att slopa fyraprocentsspärren vid riksdagsvalet.

Frågan om spärren vid riksdagsvalet har behandlats av riksdagen vid flera tillfällen under senare år. Utskottet har vid dessa tillfällen inte anslutit sig till tanken på att avskaffa spärreglerna. Utskottet finner inte nu något skäl till att ändra ståndpunkt och avstyrker motion 1981/82:491.

De kommunala valen tas upp i tre motioner.

I motion 1981/82:297 av Lars Werner m. fl. (vpk) hemställs om slopande av treprocentsspärren vid val till landsting (yrkande 2).

Också beträffande treprocentsspärren vid landstingsvalen har utskottet tidigare tagit avstånd från ett slopande av denna spärr. Utskottet vidhåller denna ståndpunkt och avstyrker motion 1981/82:297, yrkande 2.

I motion 1981/82:297 hemställs vidare att riksdagen skall hos regeringen hemställa om förslag till ett valsystem med fasta valkretsmandat och utjämningsmandat utan spärregel vid val till kommunfullmäktige i valkretsindelad kommun (yrkande 1). Frågor om systemet vid val till kommunfullmäktige tas upp i ytterligare två motioner. I motion 1981/82:1149 av Margareta Gard (m) och Per-Olof Strindberg (m) yrkas förslag till lagändring av innebörd att valsystemet för val till kommunfullmäktige görs likvärdigt med det som nu tillämpas i landstingen. I motion 1981/82:1629 av Olle Grahn (fp) och Margareta Andrén (fp) hemställs att riksdagen ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om bättre proportionalitet för de kommunala valen. Beträffande frågan hur ett nytt kommunproportionellt system skulle kunna utformas hänvisar motionären till vissa uttalanden av vallagskommittén i SOU 1980:45. Uttalandena gäller dels ett system med fasta valkretsmandat och utjämningsmandat, dels en höjning av minimiantalet mandat per valkrets.

Med anledning av två motioner från center- och folkpartihåll som gällde frågan om en höjning av minimiantalet mandat per valkrets vid kommunfullmäktigval uttalade riksdagen vid 1980/81 års riksmöte att regeringen borde på nytt ta upp frågan med sikte på ett förslag till riksdagen i god tid före 1985 års val. Samtidigt avslog riksdagen ett yrkande i en annan motion (vpk) om ett system med fasta valkretsmandat och utjämningsmandat utan särskild spärregel i valkretsindelad kommun.

Utskottet vill erinra om riksdagens tidigare uttalande och betona vikten av att ett förslag föreläggs riksdagen i god tid före 1985 års val. Resultatet av det pågående beredningsarbetet bör avvaktas innan något ställningstagande görs beträffande systemet vid val till kommunfullmäktige. Utskottet avstyrker därför motionerna 1981/82:297, yrkande 1, 1149 och 1629.

Ett system med *personval* förordas i motion 1981/82:688 av Joakim Ollén (m) och i motion 1981/82:885 av Esse Petersson m. fl. (fp).

Utskottet har vid tidigare behandling av denna fråga pekat på att personvalsutredningens förslag inte var enigt och att remissopinionen var sådan att förslaget inte utan vidare bearbetning kunde läggas till grund för ett nytt valsystem. Med hänsyn till att frågor rörande valsystemet bör beslutas i största möjliga enighet har utskottet tidigare avstyrkt motioner i frågan.

Enligt utskottet finns det inte nu anledning att ändra uppfattning om ett system med personval. Utskottet avstyrker motionerna.

Frågan om en *vidgad rösträtt för invandrare som inte är svenska medborgare* tas upp i två motioner. Enligt motion 1981/82:178 av Lars Werner m. fl. (vpk) bör ett förslag i frågan snarast föreläggas riksdagen.

I motion 1981/82:485 av Hilding Johansson m. fl. (s) hemställs att riksdagen hos regeringen begär att en parlamentariskt sammansatt utredning tillsätts för att utreda och presentera förslag till hur invandrarnas rösträtt skall kunna utvidgas till att också omfatta riksdagsvalen. Vid sidan av denna huvuduppgift bör en sådan utredning få i uppdrag att samla och utvärdera erfarenheterna av de val som hittills genomförts med rösträtt för invandrare. Det framhålls vara av särskild betydelse att utredningen får ett ansvar för att tillvarata erfarenheterna av de nya studier som riksdagen beviljat medel till i samband med 1982 års val. En sådan förnyad studie av valdeltagande och röstning kommer enligt motionen att ge ytterligare värdefull belysning av det politiska intresset och aktiviteten hos den andra generationen av invandrare. Motionärerna påpekar att en utvidgad rösträtt för invandrarna aktualiserar även andra problem än dem som är förbundna med den kommunala rösträtten. Som exempel kan nämnas att vissa invandrare kan få rösträtt och bli valbara både till hemlandets parlament och till den svenska riksdagen. Frågor av detta slag kräver enligt motionen ytterligare överväganden och sannolikt överläggningar med andra länder innan beslut kan fattas om hur invandrarrösträtten skall utvidgas ytterligare.

Enligt utskottet är det angeläget att en utredning om invandrarnas rösträtt nu kommer till stånd i enlighet med vad som uttalats i motion 1981/82:485. Enligt vad utskottet erfarit övervägs f. n. inom regeringskansliet direktiv till en utredning angående invandrarnas rösträtt. Vid utformningen av dessa direktiv bör beaktas innehållet i motion 1981/82:485. Detta bör ges regeringen till känna.

Med hänvisning till det anförda tillstyrker utskottet bifall till motion 1981/82:485. Motion 1981/82:178 får med det av utskottet föreslagna uttalandet anses besvarad.

I motion 1981/82:328 av Daniel Tarschys (fp) tas upp frågan om *besparingar i statens och kommunernas kostnader för allmänna val.* Utskottet behandlade denna fråga våren 1981 och konstaterade då att en översyn av det slag som förordades i motionen med hänsyn till rättssäkerheten vid valen måste göras mycket grundlig. Vid den tidpunkten hade en omfattande översyn av vallagstiftningen just avslutats. Utskottet var mot den bakgrunden inte berett att ta initiativ till en utredning på valområdet. Enligt utskottets mening bör inte heller nu tas något initiativ från riksdagens sida i denna fråga. Utskottet avstyrker motion 1981/82:328.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *statsformen*
   att riksdagen avslår motion 1981/82:1645,
2. beträffande *kollektivanslutning till politiskt parti*
   att riksdagen avslår motionerna 1981/82:177, 1981/82:1162, 1981/82:1637 och 1981/82:2022, yrkande 1,
3. beträffande *en grundlagsskyddad näringsfrihet*
   att riksdagen avslår motion 1981/82:1145,
4. beträffande en *översyn av de demokratiska fri- och rättigheterna, m. m.*
   att riksdagen avslår motion 1981/82:890,
5. beträffande *förbud mot lobbyföretag*
   att riksdagen avslår motion 1981/82:1160,
6. beträffande *tiden för väckande av förslag till grundlagsändring m. m.*
   att riksdagen med anledning av motionerna 1981/82:482 och 1981/82:483 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,
7. beträffande *den gemensamma valdagen och mandatperiodens längd, m. m.*
   att riksdagen med avslag på motion 1981/82:687 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet uttalat och förklarar motion 1981/82:1148 besvarad med vad utskottet anfört,
8. beträffande *vårval, budgetårets förläggning, m. m.*
   att riksdagen avslår motion 1981/82:214,
9. beträffande *folkomröstningsinstitutet*
   att riksdagen avslår motion 1981/82:213,
10. beträffande *spärreglerna vid riksdagsvalet*
    att riksdagen avslår motion 1981/82:491,
11. beträffande *de kommunala valen*
    att riksdagen avslår motionerna 1981/82:297, 1981/82:1149 och 1981/82:1629,
12. beträffande *personval*
    att riksdagen avslår motionerna 1981/82:688 och 1981/82:885,
13. beträffande *en vidgad rösträtt för invandrare som inte är svenska medborgare*
    att riksdagen med bifall till motion 1981/82:485 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört samt förklarar motion 1981/82:178 besvarad med vad utskottet anfört,
14. beträffande *besparingar i statens och kommunernas kostnader för allmänna val*
    att riksdagen avslår motion 1981/82:328.

Stockholm den 25 november 1982

På konstitutionsutskottets vägnar
OLLE SVENSSON

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m), Bertil Fiskesjö (c), Wivi-Anne Cederqvist (s), Hans Nyhage (m), Kurt Ove Johansson (s), Kerstin Nilsson (s), Gunnar Björck i Värmdö (m), Sven-Erik Nordin (c), Sture Thun (s), Anita Modin (s), Karin Ahrland (fp), Nils Berndtson (vpk), Ingvar Björk (s) och Birger Hagård (m).

Reservationer

1. Statsformen (mom. 1)

Nils Berndtson (vpk) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 34 som börjar med "Vid de" och slutar med "avstyrker motionsyrkandena" bort ha följande lydelse:

Monarkin är en kvarleva från en förgången tid. Så länge monarkin finns kvar kommer det i vårt svenska demokratiska statsskick att finnas inslag av bördsrätt och andra med demokratiska strävanden oförenliga regler. Några godtagbara skäl för att bevara monarkin har inte anförts. Skälen för att avskaffa monarkin är däremot många. Det främsta av dessa är att strävandena mot ökad demokrati och jämlikhet motverkas av att ett odemokratiskt system bevaras och skyddas i grundlag.

Med anledning av motion 1981/82:1645 om avskaffande av monarkin och övergång till republik tillstyrker utskottet således förslaget att upphäva successionsordningen och att de representativa uppgifter som åvilar konungen förs över till riksdagens talman. Med hänsyn till beslutsordningen vid ändring i grundlag kan reformen träda i kraft först den 1 januari 1986.

dels att utskottet under 1. bort hemställa

1. beträffande *statsformen*

att riksdagen med anledning av motion 1981/82:1645

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

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

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

2. Kollektivanslutning till politiskt parti (mom. 2)

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

dels att den del av utskottets yttrande på s. 34 som börjar med "Utskottet har" och slutar med "avstyrker motionerna" bort ha följande lydelse:

En grundläggande princip för vårt demokratiska samhällssystem är att var och en har rätt att fritt och självständigt välja åskådning och därmed politisk partitillhörighet. Trots detta tillämpar emellertid det socialdemokratiska partiet sedan länge ett system som klart strider mot denna princip genom att partiet erhåller övervägande delen av sina medlemmar genom kollektiv anslutning. Befrielse från medlemskapet kan visserligen vinnas genom reservationsrätten. Utnyttjande av denna innebär dock att vederbörande tvingas röja sin politiska uppfattning. Detta strider mot grundlagens regler om de medborgerliga fri- och rättigheterna, som vilar på den uttryckliga förutsättningen att åsiktsfriheten skall respekteras och värnas.

Utskottet vill erinra om att riksdagen vid åtta tillfällen bestämt tagit avstånd från systemet med kollektivanslutning.

Då dessa upprepade uttalanden från riksdagens sida mot kollektivanslutningen inte respekteras eller kommer att respekteras av det socialdemokratiska partiet måste frågan lösas genom lagstiftning utformad på ett sådant sätt att kollektivanslutning såväl direkt som indirekt t. ex. genom att juridiska personer blir medlemmar i ett politiskt parti omöjliggörs. Mot en sådan åtgärd har riktats den invändningen att ett förbud i lag mot kollektivanslutning skulle utgöra ett ingrepp i föreningsfriheten. Utskottet anser denna invändning ohållbar, då denna frihet ej kan innebära rätt att ansluta någon till ett politiskt parti utan vederbörandes samtycke. Med hänvisning till det anförda bör riksdagen hos regeringen hemställa om förslag till lagstiftning i ämnet.

dels att utskottet under 2. bort hemställa

2. beträffande *kollektivanslutning till politiskt parti*
att riksdagen med bifall till motionerna 1981/82:177, 1162, 1637 och 2022, yrkande 1, som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet uttalat om förslag till lagstiftning om kollektivanslutning.

3. Kollektivanslutning till politiskt parti (mom. 2)

Bertil Fiskesjö (c), Karin Ahrland (fp) och Sven-Erik Nordin (c) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 34 som börjar med "Utskottet har" och slutar med "avstyrker motionerna" bort ha följande lydelse:

Riksdagen har vid talrika tillfällen uttalat sig kritiskt mot den kollektiva

anslutningsformen till politiska partier. Kritiken riktar sig inte mot de fackliga avdelningar som beslutar om kollektivt medlemskap utan mot det socialdemokratiska partiet, som skriver in människor som partimedlemmar trots att dessa inte har uttryckt något önskemål härom. Det är väl känt att många av dem som på detta sätt blir medlemmar i det socialdemokratiska partiet inte stödjer detta parti. Därför är kollektivanslutningen en kränkning av individens demokratiska rättigheter.

Det har länge hävdats att socialdemokratin själv borde ta itu med de demokratiskt oacceptabla principer som partiet tillämpar. Riksdagens uttalanden har emellertid inte lett till någon självsanering. I det läget är det nödvändigt att gå vidare och begära en utredning om ett lagligt skydd för den enskildes rätt att själv bestämma om medlemskap i politiskt parti. En sådan utredning bör vara oförhindrad att även pröva den negativa föreningsrätten. Utskottet tillstyrker således motion 1981/82:1637. Motionerna 1981/82:177, 1162 och 2022, yrkande 1, får anses besvarade med vad utskottet anfört.

dels att utskottet under 2. bort hemställa

2. beträffande *kollektivanslutning till politiskt parti*
att riksdagen med bifall till motion 1981/82:1637 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört samt förklarar motionerna 1981/82:177, 1981/82:1162 och 1981/82:2022, yrkande 1, besvarade med vad utskottet anfört.

4. Kollektivanslutning till politiskt parti (mom. 2)

Nils Berndtson (vpk) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 34 som börjar med "Utskottet har" och slutar med "avstyrker motionerna" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets uppfattning tillämpar det socialdemokratiska partiet, genom att motta huvuddelen av sina medlemmar genom kollektiv anslutning, ett system för medlemsanslutning som strider mot demokratiska principer.

Fackföreningarnas uppgift är att tillvarata medlemmarnas intressen. Denna uppgift fylls bäst av en facklig rörelse, som behåller en organisatorisk självständighet gentemot politiska parter. Underkastelse under partipolitiska hänsyn hämmar rörelsens aktionsförmåga. Att fackföreningsrörelsen i skilda lägen stöder politiska organisationer är både nödvändigt och riktigt, men det bör ske på basis av organisatorisk självständighet och på fackföreningsfolkets egna villkor. Enligt utskottets uppfattning är kollektivanslutning till politiskt parti i princip inte försvarbar.

När borgerliga politiker går till angrepp mot kollektivanslutningen är det dock inte av omtanke om fackföreningsmedlemmarna. De borgerliga har inget emot kollektivanslutning, när de anser att den tjänar deras egna syften. Sålunda har länge ett flertal av de borgerliga ledamöterna slagit vakt om den religiösa kollektivanslutning som ännu påtvingas hela folket via statskyrkan.

Utskottet vill upprepa vad riksdagen tidigare uttalat i fråga om kollektivanslutningen, nämligen att nuvarande missförhållanden bör inte i första hand förändras genom lagstiftning utan genom åtgärder från partiernas egen sida. Utskottet förutsätter att det genom opinionsbildning mot kollektivanslutningen skall visa sig vara möjligt att förmå det parti som tillämpar denna ordning att medverka till att kollektivanslutningen avskaffas, så att som partimedlemmar registreras endast personer som individuellt begär inträde i partiet.

Med hänvisning till vad utskottet nu uttalat avstyrks motionerna 1981/82:177, 1162, 1637 och 2022, yrkande 1.

dels att utskottet under 2. bort hemställa

2. beträffande *kollektivanslutning till politiskt parti*
att riksdagen godkänner vad utskottet uttalat i frågan samt avslår motionerna 1981/82:177, 1162, 1637 och 2022, yrkande 1.

5. Översyn av de demokratiska fri- och rättigheterna, m. m. (mom. 4)

Nils Berndtson (vpk) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 34 som börjar med "Beträffande de" och slutar med "fri- och rättigheterna, m. m." bort ha följande lydelse:

Enligt motionen skall riksdagen nu besluta att hos regeringen begära tillsättande av en parlamentarisk fempartikommission till de medborgerliga fri- och rättigheternas försvar med följande uppgifter:

1. att granska och lämna förslag angående ny och säkrare lagstiftning och praxis beträffande fri- och rättigheterna,

2. att granska och lämna förslag beträffande hur utformningen av de materiella villkoren påverkar fri- och rättigheternas ställning på skilda områden,

3. att särskilt granska och föreslå begränsningar för lobbyverksamheter för privata finansintressen.

Som motionärerna anför är de demokratiska fri- och rättigheterna det folkliga försvaret mot statsmaktens och de härskande klassernas oinskränkta makt. Fri- och rättigheterna har aldrig givits folket uppifrån. De är resultat av folklig kamp och har framtvingats som eftergift från härskarklass och stat. Betydelsen av vaksamhet och kamp till de medborgerliga fri- och rättigheternas försvar och utbyggnad är uppenbar.

Försök att urholka fri- och rättigheterna är något man ständigt måste räkna med. Det ligger i den härskande klassens och statsinstitutionernas intresse – ehuru den senare tendensen givetvis inte förutsätter att byråkrater nödvändigtvis är anti-demokrater. Tendensen framgår ur institutionella samhällsförhållanden, vilka förstärks i vår tid.

Statsapparaten i ett modernt industrisamhälle kombinerar stora resurser och maktpolitisk styrka med sin fortsatta roll som företrädare för den borgerliga ordning som bygger på folkflertalets underlägsenhet och beroende. Komplicerade organisatoriska former, t. ex. datorisering, ställer viktiga medborgerliga rättigheter i problematiska situationer. Riksdagens praktiska möjligheter till insyn försvagas, och det svenska författningssystemet är i sin uppbyggnad föga positivt till en sådan parlamentarisk kontroll. Den härskande klassen driver i dag en kampanj för privatism, som är ägnad att misskreditera offentlig insyn och verksamhet. Den ekonomiska och social krisen accentuerar de privata kapitalintressenas makt över människors tillvaro. Eftersom utövandet av flertalet fri- och rättigheter också beror av materiella förutsättningar, får dessa tendenser på många områden till följd att rättigheternas faktiska innehåll försämras.

I motion 1981/82:890 anges ett antal exempel på beslut och företeelser som uppenbarligen riktar sig mot eller är ägnade att begränsa de medborgerliga fri- och rättigheternas praktiska innehåll och räckvidd. Exemplen visar att tendensen till urholkning av de demokratiska fri- och rättigheterna är många och allvarliga. Det är ett riksdagens ansvar att vara på sin vakt mot dessa tendenser och att fortlöpande bedöma behovet av nya insatser på detta område.

En översyn bör nu ske i enlighet med vad som sägs i motion 1981/82:890. Utskottet tillstyrker således bifall till motion 890 och avstyrker motion 1981/82:1145.

dels att utskottet under 4. bort hemställa

4. beträffande en *översyn av de demokratiska fri- och rättigheterna, m. m.*

att riksdagen med bifall till motion 1981/82:890 beslutar att hos regeringen begära tillsättande av en parlamentarisk fempartikommission till de medborgerliga fri- och rättigheternas försvar med uppgift att

a) granska och lämna förslag angående ny och säkrare lagstiftning och praxis beträffande fri- och rättigheterna,

b) granska och lämna förslag beträffande hur utformningen av de materiella villkoren påverkar fri- och rättigheternas ställning på skilda områden,

c) särskilt granska och föreslå begränsningar för lobbyverksamheter från privata finansintressen.

6. Förbud mot lobbyföretag (mom. 5)

Nils Berndtson (vpk) anser

dels att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 35 med "Utskottet kan" och slutar med "motion 1981/82:1160" bort ha följande lydelse:

Som framhålls i motionen har vi i Sverige i dag en helt ny typ av företag, de s. k. lobbyföretagen. Dessa företag utnyttjas av de stora kapitalintressena. De står inte till förfogande för medborgarna i övrigt. Lobbyföretagen ger redan privilegierade ännu större privilegier. Deras verksamhet främjar en dold styrning och påverkan i beslutsprocesserna och är till skada för medborgerlig insyn och ansvarig redovisning. Utskottet finner att förslag till förbud mot lobbyföretag nu bör utredas och tillstyrker motion 1981/82:1160.

dels att utskottet under 5. bort hemställa

5. beträffande *förbud mot lobbyföretag*
att riksdagen med bifall till motion 1981/82:1160 hos regeringen begär utredning och förslag till förbud mot lobbyföretag.

7. Den gemensamma valdagen och mandatperiodens längd, m. m. (mom. 7)

Bertil Fiskesjö och Sven-Erik Nordin (båda c) anser

dels att den del av utskottets yttrande pa s. 36 som börjar med "Enligt utskottets" och slutar med "anses besvarad" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening bör resultatet av arbetsgruppens arbete avvaktas innan något definitivt ställningstagande görs i de frågor som arbetsgruppen bereder. Det fortsatta arbetet bör dock få den inriktning som angetts i motion 1981/82:1148. Det är särskilt angeläget att detta utredningsarbete klart inriktas på införandet av skilda valdagar och längre mandatperiod. Arbetet skall bedrivas så att erforderliga grundlagsändringar kan beslutas första gången före 1985 års val. Detta bör ges regeringen till känna.

Med hänvisning till vad som nu anförts avstyrker utskottet motion 1981/82:687.

dels att utskottet under 7. bort hemställa

7. beträffande *den gemensamma valdagen och mandatperiodens längd, m. m.*
att riksdagen med bifall till motion 1981/82:1148 och med avslag på motion 1981/82:687 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om inriktningen, m. m. beträffande det fortsatta utredningsarbetet.

8. Den gemensamma valdagen och mandatperiodens längd, m. m. (mom. 7)

Karin Ahrland (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 35 börjar med "Frågor om" och på s. 36 slutar med "anses besvarad" bort ha följande lydelse:

Längre mandatperioder och skilda valdagar har varit föremål för åtskillig diskussion och utredning på senare år. Från skilda håll har det framhållits som angeläget med en förändring av det nuvarande systemet. Dessvärre har de parlamentariska överläggningar som förts i dessa frågor inte lett till något resultat. En arbetsgrupp inom justitiedepartementet bereder f. n. frågorna. Arbetsgruppen har nyligen publicerat ett diskussionsunderlag bl. a. rörande den gemensamma valdagen och mandatperiodens längd som avses stimulera till en debatt främst inom partierna.

Det är nu dags för riksdagen att ta ställning i frågorna om skilda valdagar och längre mandatperioder. Enligt utskottets mening bör riksdagen i enlighet med motion 1981/82:687 hos regeringen hemställa om förslag om avskaffande av den gemensamma valdagen för riksdags- och kommunalvalen och en sådan grundlagsändring att fyraåriga mandatperioder införs för riksdagen. Samtidigt bör riksdagen hemställa om ett förslag till olika sätt att utforma kommunalvalen, bl. a. i enlighet med det system som skisserats i motion 687.

Beträffande motion 1981/82:1148 får vissa av de frågor som tas upp prövas i samband med beredningen av de nyss nämnda frågorna. Utskottet kan dock inte tillstyrka en fortsatt beredning på det sätt som anges i motionen. Motionen avstyrks därför.

dels att utskottet under 7. bort hemställa

7. beträffande *den gemensamma valdagen och mandatperiodens längd, m. m.*
att riksdagen med bifall till motion 1981/82:687 och med avslag på motion 1981/82:1148 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

9. Vårval, budgetårets förläggning m. m. (mom. 8)

Bertil Fiskesjö och Sven-Erik Nordin (båda c) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 36 som börjar med "Frågorna om" och slutar med "avstyrker motionen" bort ha följande lydelse:

Utskottet delar motionärernas uppfattning att arbetsformerna i riksdagen i flera avseenden inte är tillfredsställande. I motionen redovisas en rad av de brister som finns. Där visas också på ett övertygande sätt att dessa brister knappast kan avhjälpas utan ganska genomgripande omläggningar av

riksdagsarbetet under riksdagsåret. De förändringar som kan göras utan sådana omläggningar har en mycket begränsad effekt.

En grundläggande svaghet i den nuvarande ordningen är, som motionärerna framhåller, att riksdagsåret endast i formell mening börjar på hösten. Som exempel kan nämnas att regeringens budgetförslag, som är underlag för en stor del av riksdagens arbete, fortfarande framläggs först i januari och att den allmänna motionstiden också infaller vid denna tidpunkt.

Denna ordning är en viktig orsak till de stockningar som förekommer i riksdagsarbetet och den är ett hinder för en mera långsiktig och rationell planering. Men även i övrigt kvarstår trots den formella omläggningen av riksdagsåret en rad rutiner som ursprungligen var avpassade till en riksdagsstart i januari.

En omläggning av budgetår och budgetbehandling i enlighet med motionärernas förslag förutsätter bl. a. att tidpunkten för de allmänna valen förändras och att vissa justeringar görs vad gäller riksmötets sessionstider. De i motionen skisserade reformerna skulle möjliggöra en bättre planering och en jämnare fördelning av riksdagsarbetet över riksmötet som helhet. Därmed skulle också förutsättningarna öka för att tillgodose kraven på större utrymme för riksdagsledamöternas politiska verksamhet utanför riksdagen. Det skulle bl. a. bli möjligt att på ett mera systematiskt sätt under hela riksdagsåret lägga in regelbundet återkommande riksdagsfria veckor, vilket är ett av de önskemål som framläggs i motionen. Av olika skäl är det således angeläget att motionens utredningskrav tillgodoses.

dels att utskottet under 8. bort hemställa

8. beträffande *vårval, budgetårets förläggning, m. m.*
att riksdagen med bifall till motion 1981/82:214 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om riksdagens arbetsformer m. m.

10. Folkomröstningsinstitutet (mom. 9)

Bertil Fiskesjö och Sven-Erik Nordin (båda c) anser

dels att den del att utskottets yttrande på s. 36 som börjar med "En översyn" och slutar med "1981/82:213 avstyrks" bort ha följande lydelse:

Vi har nu omfattande erfarenheter av rådgivande folkomröstningar. Det är enligt utskottets mening mycket angeläget att dessa erfarenheter sammanställs och utvärderas. Men det är också angeläget att på grundval av denna utvärdering se över utformningen av folkomröstningsinstitutet som sådant. Denna översyn bör ha som syfte att få fram förslag till en mer ingående reglering så att de brister som nu finns kan undanröjas. Bland de frågor som särskilt bör beaktas vid en sådan översyn är om folkomröstningarna även formellt skall göras beslutande, vilka regler som skall gälla för rätten att ta initiativ till folkomröstningar samt hur informationen inför

omröstningarna skall organiseras och finansieras.

Översynen bör göras av en parlamentarisk utredning med uppgift att dels utvärdera erfarenheterna av de folkomröstningar vi haft, särskilt omröstningen i atomkraftsfrågan, dels överväga ändrade regler för folkomröstningar i andra ärenden än grundlagsfrågor. Med hänsyn till det anförda tillstyrker utskottet motion 1981/82:213.

dels att utskottet under 9. bort hemställa

9. beträffande *folkomröstningsinstitutet*
att riksdagen med bifall till motion 1981/82:213 beslutar att hos regeringen begära tillsättandet av en parlamentarisk utredning med uppgift att dels utvärdera erfarenheterna av de folkomröstningar vi haft, särskilt omröstningen i atomkraftsfrågan, dels överväga ändrade regler för folkomröstningar i andra ärenden än grundlagsfrågor.

11. Spärreglerna vid riksdagsvalet (mom. 10)

Nils Berndtson (vpk) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 37 som börjar med "Frågan om" och slutar med "motion 1981/82:491" bort ha följande lydelse:

Motion 1981/82:491 är kritisk mot en spärregel vid riksdagsvalet över huvud taget och i synnerhet en så hög spärr som 4 %. Det kan enligt motionen inte vara en rimlig ordning att några få röster skall kunna avgöra om ett parti skall bli helt utan mandat eller få flera sådana.

Utskottet ställer sig bakom de synpunkter som har anförts i motionen. Riksdagen bör hos regeringen hemställa om utredning och förslag till slopande av den nuvarande fyraprocentsspärren.

dels att utskottet under 10. bort hemställa

10. beträffande *spärregler vid riksdagsvalet*
att riksdagen med bifall till motion 1981/82:491 hos regeringen hemställer om utredning och förslag till slopande av den nuvarande fyraprocentsspärren vid val till riksdagen.

12. De kommunala valen (mom. 11)

Nils Berndtson (vpk) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 37 som börjar med "Också beträffande" och slutar med "yrkande 2" bort utgå samt att den del av utskottets yttrande på s. 37 som börjar med "Utskottet vill" och slutar med "och 1629" bort ha följande lydelse:

Som framhållits i motion 1981/82:297 innebär treprocentsspärren att rätt stora opinioner kan utestängas. Speciellt starka lokala opinioner, som kan

tänkas vara lokaliserade till en enda valkrets, kan bli utestängda trots en stark ställning i den egna valkretsen. Det är bl. a. mot denna bakgrund rimligt att slopa treprocentsspärren vid landstingsvalen.

För att åstadkomma ett rättvisare system vid kommunfullmäktigval bör införas ett system med utjämningsmandat mellan valkretsarna där sådana finns, dock utan någon spärr av den typ som finns vid landstingsval. Sammansättningen i kommunfullmäktige skulle med de föreslagna åtgärderna bättre återspegla opinionen bland väljarna.

Utskottet tillstyrker yrkandena i motion 1981/82:297 att riksdagen hos regeringen begär dels förslag till ett valsystem med fasta valkretsmandat och utjämningsmandat utan spärregler vid val till kommunfullmäktige, dels förslag till slopande av nuvarande treprocentsspärr vid val till landsting. Utskottet avstyrker motionerna 1981/82:1149 och 1629.

dels att utskottet under 11. bort hemställa

11. beträffande *de kommunala valen*
att riksdagen med bifall till motion 1981/82:297 och med avslag på motionerna 1981/82:1149 och 1981/82:1629 hos regeringen hemställer
a) om förslag till ett valsystem med fasta valkretsmandat och utjämningsmandat utan spärregel vid val av kommunfullmäktige i valkretsindelad kommun, samt
b) om förslag till slopande av nuvarande treprocentsspärr vid val till landsting.

13. Personval (mom. 12)

Anders Björck (m), Hans Nyhage (m), Gunnar Björck i Värmdö (m), Karin Ahrland (fp) och Birger Hagård (m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 37 börjar med "Utskottet har" och på s. 38 slutar med "avstyrker motionerna" bort ha följande lydelse:

Ett ökat inslag av personval i valsystemet är angeläget. Regeringen bör enligt utskottets mening ta initiativ till överläggningar mellan partierna i syfte att nå enighet om en personvalsreform. Ett förslag till ökat personvalsinslag i allmänna val kan t. ex. tas upp i samband med den översyn av olika grundlagsfrågor som nu pågår inom justitiedepartementet.

dels att utskottet under 12. bort hemställa

12. beträffande *personval*
att riksdagen med bifall till motionerna 1981/82:688 och 885 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet uttalat om förslag till ökat personvalsinslag i allmänna val.

14. Vidgad rösträtt för invandrare som inte är svenska medborgare (mom. 13)

Anders Björck (m), Bertil Fiskesjö (c), Hans Nyhage (m), Gunnar Björck i Värmdö (m), Sven-Erik Nordin (c), Karin Ahrland (fp) och Birger Hagård (m) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 38 som börjar med "Enligt utskottet" och slutar med "anses besvarad" bort ha följande lydelse:

Frågan om rösträtten för invandrare som inte är svenska medborgare bör eller kan utvidgas till att omfatta även riksdagsvalet har, liksom det utredningsförslag som framförs i motion 1981/82:485, prövats av riksdagen vid ett flertal tillfällen. Utskottet har bl. a. erinrat om att kvalifikationstiden för att erhålla svenskt medborgarskap så sent som 1976 avkortats från tre till två år för medborgare från de nordiska länderna och från sju till fem år för övriga utländska medborgare. Utskottet har ansett att innehållet i medborgarskapet skulle tunnas ut i alltför hög grad om sambandet mellan rösträtten och medborgarskapet skulle brytas på det sätt som har föreslagits i motionerna. Beträffande utredningsförslaget har utskottet pekat på utförda eller pågående utredningar t. ex. inom invandrarverket, statistiska centralbyrån, expertgruppen (A 1975:05) för invandringsforskning samt invandrarpolitiska kommittén (A 1980:04).

De argument som föranlett riksdagen att vid flera tidigare tillfällen avslå motionsförslag av motsvarande innebörd som de vilka nu behandlas är enligt utskottets mening fortfarande aktuella. Utskottet kan för sin del inte nu se anledning till ett annat ställningstagande än vid föregående riksmöte och avstyrker sålunda motionerna 1981/82:178 och 485.

dels att utskottet under 13. bort hemställa

13. beträffande en *vidgad rösträtt för invandrare som inte är svenska medborgare*
att riksdagen avslår motionerna 1981/82:178 och 485.

15. Besparingar i statens och kommunernas kostnader för allmänna val (mom. 14)

Karin Ahrland (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 38 som börjar med "I motion 1981/82:328" och slutar med "motion 1981/82:328" bort ha följande lydelse:

I motion 1981/82:328 pekas på tänkbara besparingar i statens och kommunernas utgifter för allmänna val. Utskottet delar motionärens uppfattning om att förenklingar och besparingar i valadministrationen bör

kunna genomföras utan förfång för demokratin och utan att rättssäkerheten äventyras. Detta bör ges regeringen till känna.

dels att utskottet under 14. bort hemställa

14. beträffande *besparingar i statens och kommunernas kostnader för allmänna val*
att riksdagen med anledning av motion 1981/82:328 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

Särskilda yttranden

1. Grundlagsskyddad näringsfrihet (mom. 3)

Anders Björck (m), Hans Nyhage (m), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Karin Ahrland (fp) och Birger Hagård (m) anför följande:

Frågan om en grundlagsskyddad näringsfrihet har behandlats av riksdagen vid flera tillfällen under senare år. Riksdagen har hänvisat till att ytterligare erfarenheter måste vinnas av de reformer som redan gjorts på rättighetsskyddsområdet innan initiativ kan tas till ytterligare förstärkningar.

Näringsfriheten är i Sverige i dag delvis kringskuren av t. ex. monopol, bidragsbestämmelser, långtgående reglerings- och styrningsåtgärder, auktorisationskrav och liknande företeelser. Detta medför att skyddet för bl. a. näringsfriheten måste få en framskjuten plats i det fortsatta reformarbetet.

2. Vårval, budgetårets förläggning m. m. (mom. 8)

Birger Hagård (m) anför följande:

De av motionärerna påtalade olägenheterna i riksdagens nuvarande arbetsformer är uppenbara. Det medför även nackdelar, att budgetåret för den statliga verksamheten inte sammanfaller med kalenderåret. I motionen anförs tänkbara alternativ till den nuvarande ordningen, men det borde också vara möjligt att diskutera andra lösningar. Utskottet borde emellertid ha övervägt möjligheterna att komma till rätta med nuvarande förhållanden, eventuellt genom att begära tillsättandet av en förutsättningslös parlamentarisk utredning.

3. De kommunala valen (mom. 11)

Anders Björck, Hans Nyhage, Gunnar Biörck i Värmdö och Birger Hagård (alla m) anför följande:

Det är angeläget att åstadkomma en förbättrad proportionalitet vid fördelning av fullmäktigmandat i kommuner som är indelade i valkretsar. Ett tidigare förslag från vallagskommittén om en höjning av det minsta antalet mandat i varje valkrets från 15 till 20 var ett steg i rätt riktning som tyvärr inte

ledde till lagstiftning eftersom en bred politisk enighet inte kunde nås om förslaget. Konstitutionsutskottet uttalade vid 1980/81 års riksmöte att nya försök borde göras att lösa frågan i god tid före 1985 års val. Frågan är nu under beredning inom regeringskansliet.

Enligt vår mening skulle dock ett förverkligande av vallagskommitténs förslag ändå inte medföra full rättvisa. En möjlighet är att också vid kommunfullmäktigvalen införa ett system med fasta valkretsmandat och utjämningsmandat. Detta system tillämpas numera vid såväl riksdags- som landstingsval och skulle vid tillämpning i valkretsindelade kommuner ge samma proportionalitet som i kommuner som endast utgör en valkrets.

4. Personval (mom. 12)

Bertil Fiskesjö (c) anför följande:

Det är enligt min mening en brist att valsystemet inte ger den enskilde väljaren någon större reell möjlighet att påverka personvalet. Det förslag om ökade möjligheter till personval som utarbetades av personvalsutredningen (SOU 1977:44) var välavvägt. Personröstningen var där fakultativ. Den som helt ville acceptera partiets rangordning av kandidaterna kunde enligt förslaget göra detta. Genomslaget av personröstningen var således avhängigt av det intresse som visades från väljarnas sida. Förslaget tillgodosåg följaktligen – samtidigt som det gav möjlighet till personval – de intressen som brukar anföras för rena partival.

Förslaget vann inte något entydigt gensvar bland remissinstanserna och det har inte getts någon samlad, slutlig beredning. Kritiken mot förslaget grundade sig i hög grad på erfarenheterna från personval i andra länder, där reglerna är helt annorlunda. Personvalsutredningens förslag borde enligt min mening tas upp till förnyat övervägande.

5. Vidgad rösträtt för invandrare som inte är svenska medborgare (mom. 13)

Nils Berndtson (vpk) anför följande:

Vänsterpartiet kommunisterna har länge drivit kravet om rösträtt för invandrarna i riksdagsval. Om motionerna bifallits kunde frågan redan varit löst. Det finns nu en majoritet för utredning om *hur* rösträtten skall kunna utvidgas till att också omfatta riksdagsvalen. Det bör dock understrykas att rösträtten ej får göras beroende av medborgarskap eller rösträttsregler i ursprungslandet.

Bilaga 1 a
Lagförslag till reservation 1

1. Förslag till
Lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs i fråga om regeringsformen[1]

dels att 5 och 7 §§ skall upphöra att gälla

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

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 kap.	
3 §	
Regeringsformen, *successionsordningen* och tryckfrihetsförordningen är rikets grundlagar.	Regeringen och tryckfrihetsförordningen är rikets grundlagar.
5 §	
Konungen eller drottning, som enligt successionsordningen innehar Sveriges tron, är rikets statschef.	*Riksdagens talman* är rikets statschef.
Vad i denna regeringsform är stadgat om konungen skall, om drottningen är statschef, gälla henne.	
5 kap.	
2 §	
Som statschef får endast den tjänstgöra som är svensk medborgare *och har fyllt tjugofem år*. Han får icke samtidigt vara statsråd *eller utöva uppdrag såsom talman eller riksdagsledamot.*	Som statschef får endast den tjänstgöra som är svensk medborgare. *Hon eller* han får icke samtidigt vara statsråd.
Statschefen skall samråda med statsministern, innan han reser utrikes.	Statschefen skall samråda med statsministern, innan *hon eller* han reser utrikes.
3 §	
Är *konungen* av sjukdom, utrikes resa eller annan orsak hindrad att fullgöra sina uppgifter, inträder *enligt gällande tronföljd medlem av konungahuset, som ej är hindrad*, för att såsom *tillfällig riksföreståndare* fullgöra statschefens uppgifter.	Är *riksdagens talman* av sjukdom, utrikes resa eller annan orsak hindrad att fullgöra sina uppgifter *som statschef*, inträder *den av riksdagens vice talmän, som är närmast i rang och ej är förhindrad*, för att såsom *tillförordnad statschef* fullgöra statschefens uppgifter.

[1] Regeringsformen omtryckt 1979:933.

5 kap.

4 §

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

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

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

5 §

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

6 §

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

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

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

7 §

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

Ändringarna i regeringsformen träder i kraft den 1 januari 1986.

Bilaga 1 b
Lagförslag till reservation 1

2. Förslag till
Lag om upphävande av successionsordningen

Härigenom föreskrivs att successionsordningen[1] skall upphöra att gälla vid utgången av år 1985.

---

[1] Successionsordningen omtryckt 1979:935.