

Konstitutionsutskottets betänkande

1981/82:10

om vissa grundlagsfrågor m. m.

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

1. Statsformen – 1980/81:342
2. Kollektivanslutning till politiskt parti m. m. – 1980/81:398, 493, 496 och 1119
3. Folkomröstningsinstitutet – 1980/81:491
4. Grundlagsskyddad näringsfrihet – 1980/81:645, 1906
5. Översyn av valkretsindelningen – 1980/81:1511
6. Personval – 1980/81:1117
7. Spärreglerna i valsystemet – 1980/81:221
8. Vidgad rösträtt för invandrare som inte är svenska medborgare – 1980/81:651, 867
9. Riksdagens arbetsformer m. m. – 1980/81:860
10. Kostnadsberäkningar i riktlinjepropositioner – 1980/81:1123

1. Statsformen

Motionen

I motion 1980/81:342 av Lars Werner m. fl. (vpk) yrkas att successionsordningen utmönstras ur grundlagarna och att de representativa uppgifter som åvilar konungen överförs till riksdagens talman. Det bör enligt motionen ske genom att riksdagen dels antar de i motionen framlagda förslagen till lag om ändring i regeringsformen (yrk. 1) och upphävande av successionsordningen (yrk. 2), dels hos regeringen anhåller om förslag till följdändringar i annan lagstiftning m. m. som föranleds härav (yrk. 3). Förslagen bör enligt motionen behandlas så att reformen kan träda i kraft den 1 januari 1983.

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. I sitt yttrande över proposition 1977/78:71 om kvinnlig tronföljd och motioner med anledning härav anförde konstitutionsutskottet (KU 1977/78:36) bl. a., att genom 1974 års regeringsform bekräftas monarkin som Sveriges statsform och att någon ändring i detta hänseende inte är aktuell. Utskottet tillstyrkte förslaget om kvinnlig tronföljd, vilket antogs av riksdagen som vilande grundlagsändring.

Riksdagen antog denna grundlagsändring slutligt i början av 1979/80 års riksmöte. Riksdagen har därefter avvisat motionsyrkanden av motsvarande innebörd som de nu aktuella vid 1979/80 och 1980/81 års riksmöten (KU 1979/80:1 och 32 samt 1980/81:3).

2. Kollektivanslutning till politiskt parti

Motionerna

I motion 1980/81:398 av Sven-Erik Nordin (c) och Esse Petersson (fp) hemställs att riksdagen åter uttalar sin principiella inställning mot politisk kollektivanslutning. Motionärerna anför att riksdagens tidigare uttalanden under åren 1973–1980 inte medfört några konkreta åtgärder. Det är därför nödvändigt att riksdagen ånyo klargör sin principiella uppfattning om åsiktshetsens innebörd i ett demokratiskt samhälle genom ett uttalande av samma lydelse som det vilket riksdagen vid föregående riksmöte ställde sig bakom.

I motion 1980/81:493 av Margot Håkansson m. fl. (fp) hemställs att riksdagen ger regeringen till känna vad i motionen anförts om lagstiftning som förbjuder kollektivanslutning. I motiveringen anförts att de uttalanden som gjorts under 1970-talet inte lett till några resultat. Därför är det nu dags för en lagstiftning som skyddar individen och som förbjuder kollektivanslutning till politiska partier.

I motion 1980/81:496 av Allan Åkerlind m. fl. (m) hemställs att riksdagen hos regeringen anhåller om förslag till lag stadgande att enbart fysisk person kan bli medlem i politiskt parti. I motiveringen anförts att en utveckling där juridiska personer blev medlemmar i ett politiskt parti skulle innebära en inskränkning i de medborgarliga fri- och rättigheter som riksdagen är satt att värna. Ett parti som tillåter juridiska personer som medlemmar skulle också riskera att hamna i ett beroendeförhållande till de intressen som representeras av dessa juridiska personer. Ett förbud mot juridiska personer att bli medlemmar i ett politiskt parti har enligt motionärerna införts i Tyskland.

I motion 1980/81:1119 av Sixten Pettersson m. fl. (m) hemställs att riksdagen hos regeringen anhåller om förslag till lag stadgande att politiska partier enbart får registrera de medborgare som partimedlemmar vilka av egen fri vilja personligen ansökt om medlemskap. I motiveringen anförts att det från motionärernas parti i riksdagen hävdats att det är lämpligast att socialdemokratiska partiet självt tar upp frågan om att avskaffa denna form av medlemsrekrytering. Eftersom riksdagen vid tillfällena utan resultat uppmanat det socialdemokratiska partiet att vidta åtgärder i denna riktning krävs en lagreglering av frågan.

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 behandlade däremot frågan såväl 1978 som 1979 och 1980 med anledning av motioner i ämnet (KU 1978/79:11, 1979/80:10 och 1980/81:3). Vid dessa tillfällen har riksdagen bifallit ett uttalande av samma innebörd som det vilket riksdagsmajoriteten ställde sig bakom vid 1976/77 års riksmöte. År 1979 och 1980 hade uttalandet följande innehåll:

Individens rätt att fritt och självständigt välja politiskt parti är grundläggande för demokratin. Utskottet kan därför av principiella skäl inte acceptera kollektiv anslutning av människor till politiskt parti. Ett sådant system strider mot den åsiktsfrihet som nu gällande grundlag utgår från såvitt gäller de medborgerliga fri- och rättigheterna.

Reservationsrätten för den enskilde förändrar ingenting i denna demokratiskt grundläggande fråga. Den tvingar den enskilde att offentligt avslöja vilket parti vederbörande inte vill tillhöra.

Det finns anledning att understryka att ett riksdagens uttalande mot kollektivanslutning på intet sätt riktar sig mot fackliga föreningars rätt att själva besluta om egna angelägenheter. Denna rätt skall självklart vara orubbad. Däremot riktas uttalandet till det parti – socialdemokraterna – som registrerar som medlemmar andra än dem som individuellt sökt medlemskap i partiet.

Nuvarande missförhållanden bör, som riksdagen vid flera tillfällen tidigare uttalat, bringas att upphöra i första hand genom åtgärder från partiets egen sida. Utskottet konstaterar att riksdagens uttalande ännu inte efterföljts.

Då individens rätt att själv avgöra medlemskap i politiskt parti har utomordentligt stor principiell betydelse i en demokrati, bör riksdagen ånyo göra ett uttalande i denna fråga.

3. Folkomröstningsinstitutet

Motionen

I motion 1980/81:491 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 att vi nu har omfattande erfarenhet av rådgivande folkomröstningar. Det är angeläget att dessa erfarenheter sammanställs och utvärderas. En sådan utvärdering bör således komma till stånd. Det är också angeläget med en översyn av folkomröstningsinstitutet som sådant för att de brister som nu finns skall undanröjas. Till de frågor som enligt motionen särskilt bör beaktas vid en sådan översyn hör om folkomröstningarna även formellt skall göras beslutande, vilka regler som skall gälla för rätten att ta initiativ till folkomröstningar samt hur informationen inför folkomröstningarna 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 ledmöterna 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 såväl 1979/80 som 1980/81 års riksmöten. Riksdagen har vid båda dessa tillfällen på konstitutionsutskottets förslag avslagit motionerna (KU 1979/80:34 och 1980/81:3). Vid båda tillfällena har reservationer (c) till förmån för bifall till motionerna förelegat.

Kommunaldemokratiska kommittén

I och med införandet av 1977 års kommunallag har kommunernas möjligheter att anordna rådgivande folkomröstningar och andra opinionsundersökningar förbättrats. Kommunaldemokratiska kommittén (Kn 1977:07) har enligt sina direktiv att följa hur bestämmelserna rörande de kommunala omröstningarna tillämpas i praktiken. Kommittén, som ännu inte avslutat sitt arbete med dessa frågor, har också möjlighet att ta de initiativ till ändrade eller nya bestämmelser som erfarenheterna kan ge anledning till. Kommittén har under år 1981 lämnat en redogörelse dels för de folkomröstningar i indelningsfrågan som ägt rum i Vaxholms och Härjedalens kommuner, dels för vilka kommunala omröstningar och opinionsundersökningar som över huvud taget genomförts under senare år. Redogörelsen lämnas i ett delbetänkande från utredningen Kommunala folkomröstningar i Sverige 1979 och 1980 (Ds Kn 1981:2). I betänkandet anför kommittén att den avser att senare återkomma med synpunkter och förslag som kan motiveras av de studier som redovisas i rapporten.

4. Grundlagsskyddad näringsfrihet*Motionerna*

I motion 1980/81:645 av Sven Andersson m. fl. (fp, m, c) hemställs att riksdagen hos regeringen anhåller om förslag till grundlagsskyddad näringsfrihet. I motiveringen anføres att det skulle vara ett avgörande steg i en politik för att öka företagarnas och övriga investerares tilltro till statsmakternas vilja att bedriva en social marknadsekonomi att i grundlagen skydda rätten att starta och driva företag.

I motion 1980/81:1906 av Görel Bohlin m. fl. (m) hemställs att riksdagen hos regeringen anhåller om förslag till grundlagsskyddad näringsfrihet. I motiveringen hänvisas till motion 1980/81:1905 om åtgärder för att främja näringslivet i Stockholmsområdet. I den sistnämnda motionen berörs frågan om marknadshushållningens funktionssätt allmänt. Enligt motionärerna är det marknadsekonomiska systemet överlägset alternativa system när det gäller att skapa välbästand och frihet för medborgarna.

Frågans tidigare behandling

Frågan om ett grundlagsskydd för näringsfriheten har behandlats av riksdagen vid flera tillfällen under senare år. Konstitutionsutskottet behandlade frågan senast 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 avtog 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.

5. Översyn av valkretsindelningen

Motionen

I motion 1980/81:1511 av Olle Svensson (s) och Arne Gadd (s) hemställs att riksdagen begär hos regeringen att en parlamentarisk utredning skall tillsättas för att se över valsystemet till riksdagen i enlighet med vad som anförts i motionen.

Enligt motionärerna skapar det nuvarande riksproportionella valsystemet svårigheter för majoritetsbildningen i riksdagen. En väg att minska dessa olägenheter skulle enligt motionen vara att med bibehållet valsystem minska valkretsarnas storlek. Med en sådan förändring skulle också avståndet mellan väljarna och deras företrädare minska samtidigt som ett inslag av personval infördes i valsystemet. Motionärerna pekar på att personvals- och

valkretsutredningen utarbetade ett förslag till valkretsindelning som byggde på dessa principer. En särskild parlamentarisk utredning bör tillsättas för att överarbeta personvals- och valkretsutredningens förslag.

Frågans tidigare behandling

Personvals- och valkretsutredningen tillkallades 1974 med uppgift att överväga möjligheterna att förstärka personvalsinslaget inom det proportionella valsystem som tillämpas fr. o. m. 1970 års val. utarbeta förslag till en ny valkretsindelning bl. a. syftande till mindre valkretsar än de f. n. största samt genomföra analyser av simulerade val med majoritetsvalssystem.

Utredningen avlämnade i januari 1978 sitt betänkande Personval- och valkretsindelning (SOU 1977:94). I betänkandet föreslogs en valkretsindelning bestående av 34 valkretsar. De största valkretsarna – Stockholms, Stockholms läns och Göteborgs valkretsar – uppdelades enligt förslaget på flera mindre kretsar. För Malmöhus län föreslog utredningen att länsvalkretsen och fyrstadskretsen skulle ersättas av tre valkretsar. Malmö kommun skulle bilda egen valkrets. Därutöver skulle länet indelas i en nordlig och en sydlig valkrets.

Utredningen studerade i sitt betänkande också en alternativ valkretsindelning med 54 valkretsar. Utredningens förslag har remissbehandlats men inte föranlett några ytterligare åtgärder från statsmakternas sida.

I november 1979 tillkallades utredningen (Ju 1979:12) med uppdrag att se över valkretsindelningen vid riksdagsval i Malmöhus län. Utredningen prövade olika alternativ för hur personvals- och valkretsutredningens förslag beträffande Malmöhus län skulle kunna överarbetas. Slutresultatet redovisades i betänkandet (Ds Ju 1980:3) Valkretsindelningen i Malmöhus län. I betänkandet förordade utredningen det alternativ som stämde överens med personvals- och valkretsutredningens ursprungliga förslag. Utredningens betänkande har inte föranlett något förslag till riksdagen.

I riksdagen har frågan om valkretsindelningen aktualiserats vid flera tillfällen under senare år. 1978 avstyrkte konstitutionsutskottet i sitt av riksdagen godkända betänkande (KU 1978/79:15) en motion med förslag att personvals- och valkretsutredningens förslag skulle överarbetas med sikte på en valkretsindelning med mindre valkretsar. Utskottet motiverade sitt avstyrkande med att remissbehandlingen av utredningens förslag borde avvaktas innan något ställningstagande gjordes till förslagen i utredningens betänkande.

Vid föregående riksmöte avlog riksdagen ett motionsyrkande (KU 1980/81:3) med syfte att få till stånd ytterligare studier av hur ett system med majoritetsval skulle fungera i vårt land. Motionsyrkandet motiverades med argument som nära anknyter till de i förevarande motion aktuella. Utskottet avstyrkte med hänvisning till att frågan om majoritetsval numera i Sverige endast är intressant från statsvetenskapliga synpunkter.

I en reservation (7 s) yrkades att regeringen skulle ges i uppdrag att på lämpligt sätt fullfölja de studier av majoritetsvals-systemet som författningsutredningen och personvals- och valkretsutredningen genomfört. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets förslag.

6. Personval

Motionen

I motion 1980/81:1117 av Esse Petersson och Kerstin Ekman (fp) hemställs att riksdagen hos regeringen hemställer om ett förslag till personval i enlighet med vad i motionen anförts. Enligt motionärerna finns det inget som tyder på att personvals- och valkretsutredningens system inte skulle fungera på ett bra sätt.

Den enighet som krävs för förändringar av det svenska vals-systemet kan enligt motionen utan tvivel uppnås om detta förslag. Regeringen bör därför ta initiativ till överläggningar mellan partierna i syfte att nå fram till ett gemensamt förslag till personvalsreform.

Frågans tidigare behandling

Som framgått ovan har personvals- och valkretsutredningen avlämnat ett betänkande med ett förslag till personvalssystem. Förslaget, som i sina grundläggande principer bygger på det vals-system som tillämpas i Belgien, har remissbehandlats.

Vid föregående 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 vals-system. 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.

7. Spärreglerna i vals-systemet

Motionen

I motion 1980/81:221 av Lars Werner m. fl. (vpk) hemställs att riksdagen beslutar hos regeringen hemställa om utredning rörande slopande av gällande system med spär-rar vid val till riksdag och landsting. I motiveringen anförts att systemet med småpartis-pärrar kan leda till att en stor del av den

röstberättigade befolkningen blir helt utan representation trots att de gör sin medborgerliga plikt och deltar i valen. Detta är inte ägnat att stärka förtroendet för demokratin och det politiska systemet.

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.

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.

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 valsätsreformen 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 mera 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 samt 1980/81 års

riksmöten (KU 1976/77:23, KU 1979/80:32 och KU 1980/81:3). Motionsyrkandena har inte föranlett något ändrat ställningstagande från riksdagen. Vid 1980/81 års riksmöte anförde konstitutionsutskottet i sitt av riksdagen godkända betänkande i denna del:

Vad gäller frågan om spärregler i valsystemet anförde utskottet senast vid föregående riksmöte (KU 1979/80:32) att småpartispärren anses nödvändig för att förhindra en för det parlamentariska arbetet besvärande partisplittning. Utskottet har vid flera tillfällen under senare år avvisat tanken på att avskaffa spärregler och har inte funnit anledning att nu frångå denna ståndpunkt. Utskottet avstyrker således motionen 203.

8. Vidgad rösträtt för invandrare som inte är svenska medborgare

Motionerna

I motion 1980/81:651 av Hilding Johansson m. fl. (s) hemställs att riksdagen hos regeringen begär att en parlamentariskt sammansatt kommitté tillsätts för att sammanfatta och bedöma olika studier av invandrarernas deltagande i det politiska arbetet samt utreda frågan om rösträtt för invandrare utan svenskt medborgarskap och andra åtgärder för att underlätta deras deltagande i de politiska beslutsprocesserna.

Motionärerna anför att det utredningsarbete som nu pågår om invandrarernas politiska situation är så splittrat att det finns en betydande risk för att frågan om vilka ytterligare åtgärder som krävs för att underlätta för invandrare utan svenskt medborgarskap att delta i det politiska arbetet i vårt land blir försummad. Det är därför angeläget att en samlad utredning kommer till stånd genom en parlamentarisk kommitté. En sådan utredning kan också få till uppgift att studera frågan om rösträtten kan utvidgas ytterligare och även omfatta riksdagsvalet.

I motion 1980/81:867 av Lars Werner m. fl. (vpk) hemställs att riksdagen hos regeringen hemställer om ett förslag om rösträtt för invandrare i riksdagsval, oberoende av medborgarskap, snarast föreläggs riksdagen. Enligt motionärerna är en reform av detta slag ett steg mot det gamla målet att uppnå allmän och lika rösträtt. De nuvarande rösträttsbestämmelserna är inte i överensstämmelse med de stora demokratiska reformernas syfte utan kan t. o. m. enligt motionärerna ses som ett hinder för demokratis utveckling i Sverige.

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 utskottet 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 föregående riksmöte (KU 1980/81:3) kompletterade utskottet denna bakgrundbeskrivning 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 betänkanterna.

Riksdagen har avvisat de motionsyrkanden som föranlett dessa betänkanterna. Då frågan senast var aktuell (KU 1980/81:3) anförde utskottet bl. a.:

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 grupper, 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 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, 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.

9. Riksdagens arbetsformer m. m.

Motionen

I motion 1980/81:860 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 denna motion.

Motionärerna pekar i motionen på de svårigheter som de nuvarande arbetsformerna i riksdagen skapar för ledamöternas möjligheter att fullgöra sina uppgifter i riksdagen och samtidigt bevara en nära och kontinuerlig kontakt med valmännen i valkretsarna. De svårigheter som påpekas i motionen är enligt motionärerna av sådant slag att det inte är möjligt att undanröja dem utan mer genomgripande förändringar av reglerna för riksdagens arbete och funktionssätt. En särskild parlamentarisk utredning bör därför tillkallas med uppgift att pröva sådana mer övergripande förändringar som en övergång till allmänna val på våren och en omläggning av budgetåret. Utredningen skulle också ha till uppgift att utreda möjligheterna att ytterligare utveckla systemet med sammanträdesfria veckor. Det borde enligt motionärerna vara möjligt att i likhet med det västtyska systemet planera riksdagsarbetet så att sammanträdesfria veckor läggs in med en viss regelbundenhet i arbetsschemat.

Frågans 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).

Utskottet anförde i betänkandet – som godkändes av riksdagen – att den utredning som utskottet uttalade sig för rörande vissa författningsfrågor kunde komma att beröra även tidpunkten för de allmänna valen. Enligt utskottet borde den utredning som skulle komma att tillkallas känna sig oförhindrad att behandla frågan om vilken verkan tidpunkten för valen får för årsrytmen i riksdagsarbetet och för riksdagens arbetsformer i övrigt.

Utskottet anförde vidare att det inom utskottet tillsatts en arbetsgrupp för att pröva sådana frågor rörande riksdagens arbetsformer som borde bli föremål för en förnyad översyn. Arbetsgruppen skall enligt utskottet

redovisa sitt arbete i en rapport till talmanskonferensen, som därefter har möjlighet att vidarebefordra förslagen till riksdagen.

Grundlagskommittén – som tillkallades i februari 1980 – berörde frågan om våral 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 våral och kalenderårsbudget. Skäl har också anförts för att pröva möjligheten till våral utan omläggning av budgetåret. Kommittén är emellertid inte beredd att föreslå några förändringar i dessa frågor.

Den av konstitutionsutskottet tillsatta arbetsgruppen har i ett betänkande till talmanskonferensen framlagt vissa delförslag till reformer av riksdagens arbetsrutiner. Utredningen har bl. a. föreslagit att tyngdpunkten i riksdagens arbetsvecka förskjuts från tisdag–torsdag till onsdag–fredag, att ökat intresse ägnas möjligheterna att samla ärenden i särskilda s. k. ärendebanker samt att man i större utsträckning än tidigare samordnar debatter rörande näraliggande frågor.

Talmanskonferensen behandlade arbetsgruppens förslag i slutet av november 1980. Konferensen avlog då förslaget till ändrat arbetsschema för riksdagsveckan men ställde sig bakom förslagen att samla ärendena i särskilda ärendebanker samt att så långt möjligt i tiden samordna debatter och voteringar beträffande likartade ärenden.

I november 1980 tillsattes en särskild utredning av talmanskonferensen för att pröva frågan om utskottsindelningen och ärendefördelningen mellan utskotten. I utredningen, som består av särskilda sakkunniga, ingår representanter för de fem riksdagspartierna. Det har emellertid förutsatts att dessa inte skall behöva delta i det inledande arbetet med en kartläggning av utskottens arbetssituation m. m.

10. Kostnadsberäkningar i riktlinjepropositioner*Motionen*

I motion 1980/81:1123 av Daniel Tarschys (fp) hemställs att riksdagen beslutar om följande ändring av riksdagsordningen.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

3 kap. 2 §

Budgetåret börjar den 1 juli. Regeringen skall senast den 10 januari eller, om hinder möter till följd av nyligen inträffat regerings- skifte, snarast möjligt därefter av- lämna proposition med förslag till statsbudget (budgetproposition) för det närmast följande budgetåret. Propositionen skall innehålla fi- nansplan och nationalbudget. Rege- ringen skall avgiva särskilt förslag till slutlig reglering av statsbudgeten (kompletteringsproposition). Så- dant förslag skall om hinder ej möter avlämnas före utgången av april månad.

Annan proposition angående an- slag för det närmast följande budget- året skall avlämnas senast den 10 mars såvida regeringen icke finner att propositionens behandling kan uppskjutas till följande riksmöte.

Proposition med förslag om nytt eller väsentligen höjt anslag bör innehålla uppskattning av framtida kostnader för det ändamål som för- slaget avser. Om förslag till anslag grundar sig på plan för längre tid än den för vilken anslaget har beräknats i propositionen, bör planen redovi- sas.

Budgetåret börjar den 1 juli. Regeringen skall senast den 10 januari eller, om hinder möter till följd av nyligen inträffat regerings- skifte, snarast möjligt därefter av- lämna proposition med förslag till statsbudget (budgetproposition) för det närmast följande budgetåret. Propositionen skall innehålla fi- nansplan och nationalbudget. Rege- ringen skall avgiva särskilt förslag till slutlig reglering av statsbudgeten (kompletteringsproposition). Så- dant förslag skall om hinder ej möter avlämnas före utgången av april månad.

Annan proposition angående an- slag för det närmast följande budget- året skall avlämnas senast den 10 mars, såvida regeringen icke finner att propositionens behandling kan uppskjutas till följande riksmöte.

Proposition med förslag om nytt eller väsentligen höjt anslag *eller om sådana riktlinjer för viss statsverk- samhet som avses i RF 9 kap. 7 §* bör innehålla uppskattning av framtida kostnader för det ändamål som för- slaget avser. Om förslag till anslag grundar sig på plan för längre tid än den för vilken anslaget har beräknats i propositionen, bör planen redovi- sas.

I motionen anförts att det finns skäl för riksdagen att noga ge akt på att bestämmelsen i RO 3 kap. 2 § tredje stycket efterlevs. Den bör också skärpas så att även de riktlinjepropositioner som regeringen kan avge enligt bestämmelserna i RF 9 kap. 7 § omfattas av stadgandet.

Gällande regler m. m.

I samband med granskningen av regeringsärendenas handläggning uppmärksammade konstitutionsutskottet vid 1980/81 års riksmöte regeringens tillämpning av 3 kap. 2 § tredje stycket i riksdagsordningen. I en kanslipromemoria som redovisades i granskningsbetänkandet KU 1980/81:25, bilaga 4, lämnade utskottet då en utförlig redovisning av gällande regler och förarbetena till dessa. Utskottets redovisning i denna del hade följande lydelse:

Tredje stycket i riksdagsordningens (RO) 3 kap. 2 § har följande lydelse:

Proposition med förslag om nytt eller väsentligen höjt anslag bör innehålla uppskattning av framtida kostnader för det ändamål som förslaget avser. Om förslag till anslag grundar sig på plan för längre tid än den för vilken anslaget har beräknats i propositionen, bör planen redovisas.

Grundlagberedningen anförde i sin motivering till dessa bestämmelser (se SOU 1972:15 s. 171) att syftet med dem var att stärka riksdagens möjligheter att delta i de långsiktiga bedömanden som ofta är de reellt styrande. Sålunda borde enligt beredningen proposition med förslag om nytt eller väsentligt höjt anslag innehålla uppskattning av framtida kostnader för det ändamål som förslaget avser. Om förslag till anslag grundar sig på plan för längre tid än den för vilken anslaget har beräknats i propositionen, borde vidare planen redovisas där.

Den första punkten blir enligt grundlagberedningen tillämplig i praktiken särskilt när det gäller ett nytt projekt vars omfattning i tiden redan från början kan beräknas. I fråga om många förslag till anslag, där livslängden inte kan beräknas i förväg, blir regelns räckvidd enligt beredningen mera begränsad. När det talas om "framtida kostnader" avses i första hand statens kostnader. Beredningen framhöll emellertid att det naturligtvis är önskvärt att också övriga kostnader redovisas, i den mån så kan ske. Huruvida anslaget avser utbetalningar, utgifter eller kostnader saknar enligt beredningen direkt betydelse i nu förevarande sammanhang. Stadgandet har fått en fakultativ utformning. Beredningen underströk att kostnadsberäkningar på längre sikt alltid blir mer eller mindre osäkra.

Den andra punkten innebär enligt grundlagberedningen att den flerårsplanering eller de flerårsstudier som faktiskt ligger till grund för en begäran om anslag för det närmaste budgetåret på lämpligt sätt bör redovisas för riksdagen när anslaget begärs. Riksdagens "beslutshorisont" borde inte vara kortare än regeringens och de underordnade myndigheternas.

Grundlagberedningen framhöll slutligen att de föreslagna bestämmelserna i 3 kap. 2 § tredje stycket RO inte innebär att riksdagen skall fatta bindande flerårsbeslut. Det gäller enligt beredningen bara att söka säkerställa att beslutsunderlaget inte blir onödigt kortsiktigt.

I proposition 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m. anförde föredragande departementschefen bl. a. följande i fråga om redovisning av underlag för riksdagens långsiktigare bedömningar (s. 222–223):

Nära samband med bugetsystemets utformning har den statliga långtidsplaneringen. Önskemålen om ett utbyggt planeringssystem har vuxit fram ur insikten att beslut under den årliga budgetbehandlingen ofta har konsekven-

ser också på längre sikt och att som följd härav den faktiska bundenheten vid den årliga utgiftsprövningen kan vara ganska omfattande på grund av tidigare års beslut.

Ett utbyggt system för planering kan införas endast successivt och under hänsynstagande till föreliggande olikheter mellan skilda sektorer av den statliga verksamheten. Planeringsarbetet bör ledas av regeringen. Men det är givet att studier på flerårssikt är av utomordentligt intresse också för riksdagens del. Då det gäller att ta ställning till formerna för riksdagens deltagande i planeringsprocessen, måste man beakta planeringens karaktär. Först och främst bör naturligtvis riksdagen få del av information som utgör resultat av studierna och som kan vara av betydelse för beslut som riksdagen skall fatta. De av beredningen i 3 kap. 2 § RO föreslagna bestämmelserna syftar till att trygga en sådan information. I övrigt bör riksdagens medverkan i det väsentliga få formen av insyn i planeringsarbetet. Enligt riktlinjer, som statsmakterna godtog 1972, har det parlamentariska deltagandet i försvarsplaneringen huvudsakligen karaktär av insyn i viktiga planeringsmoment. Ett insynsförfarande kan emellertid åstadkommas inom ramen för riksdagens nuvarande arbetsformer och kräver inte några särskilda föreskrifter i RF eller RO.

Hittills har varit tal om en planering som endast redovisar beslutsunderlag. I vissa fall måste emellertid riksdagen fatta ekonomiska beslut som utgör bestämda led i en fixerad handlingsplan för framtiden. Det rör sig alltså här om en mera bindande planering. Det är en självklarhet att riksdagen i sådana fall skall ha del av och i allmänhet ta ställning till hela det ifrågavarande projektet. Så sker redan nu. I beredningens förslag har upptagits bestämmelser som anvisar flera olika former i vilka riksdagen kan fatta beslut med ekonomisk verkan utöver budgetåret. Riksdagen kan sålunda direkt besluta om anslag för längre tid än ett budgetår. Den kan vidare bemyndiga regeringen att utlägga beställningar eller företa andra investeringar för vilka utgifterna belöper på flera budgetår. Riksdagen kan också i samband med budgetbehandlingen eller i andra sammanhang besluta om "riktlinjer för viss statsverksamhet", dvs. fatta s. k. princip- eller organisationsbeslut. Jag vill också nämna att lagbeslut av riksdagen inte sällan kan inkludera ekonomiska åtaganden för framtiden. Mot de av beredningen föreslagna bestämmelserna har jag inte någon erinran (jfr 9 kap. 3 § andra stycket, 7 § och 10 § första stycket i departementsförslaget till RF). Däremot kan det enligt min mening inte komma i fråga att i RF ange bestämda fall då planer, som avses bli bindande, skall underställas riksdagens prövning eller då riksdagen annars skall ha att fatta beslut som gäller tid utöver det närmast följande budgetåret. Inte heller beredningen har föreslagit några bestämmelser härom.

Vad jag har framhållit i det föregående leder till slutsatsen att RF inte bör innehålla bestämmelser om flerårsplanering eller flerårsstudier och inte heller andra föreskrifter om riksdagens avgöranden på flerårssikt än dem som beredningen har föreslagit.

Vid riksdagsbehandlingen framfördes ingen erinran mot de föreslagna bestämmelserna i 3 kap. 2 § tredje stycket RO (KU 1973:26, rskr 1973:265, KU 1974:8, rskr 1974:19).

I sin kommentar till granskningen i denna del anförde utskottet bl. a.:

Utskottets granskning har omfattat regeringens propositioner med förslag till anslag på statsbudgeten för budgetåret 1980/81. Granskningen visar att

det i dessa propositioner finns flera förslag om nya eller väsentligen höjda anslag beträffande vilka redovisning av det framtida anslagsbehovet saknas eller redovisningen är bristfällig. Utskottet har förståelse för att det i många fall kan vara svårt att bedöma kostnaderna på längre sikt. Detta får dock inte hindra att så långt möjligt en redovisning lämnas av ett nytt eller väsentligen höjt anslags framtida konsekvenser. I samband med utskottets granskning har också noterats att reglerna i 3 kap. 2 § tredje stycket RO inte uppmärksammas i regeringskansliets anvisningar för propositionsskrivning.

Utskottet har med anledning av vad som förekommit vid granskningen funnit anledning att erinra om bestämmelserna i 3 kap. 2 § tredje stycket RO.

Yttrande från finansutskottet

Konstitutionsutskottet har berett finansutskottet tillfälle att avge yttrande över motionen. Finansutskottet tillstyrker den förändring i riksdagsordningen som föreslås i motionen. Utskottet anför i samband därmed att det är viktigt att kravet på en noggrann kostnadsredovisning kommer att innefatta inte endast direkta riktlinjer för en föreslagen verksamhet utan också kostnader som uppkommer vid ändrad eller ny lagstiftning utan att denna är kopplad till en formell hemställan till riksdagen att anta riktlinjer för verksamheten på ett område. I yttrandet anför utskottet vidare att samma behov av underlag och analys av de långsiktiga effekterna av riksdagsbeslut föreligger i fråga om beslut rörande statens inkomster.

Finansutskottets yttrande fogas som *bilaga 2* till detta betänkande.

Utskottet

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

I motion 1980/81:342 av Lars Werner m. fl. (vpk) framställs krav på författningsändringar som syftar till en *ändring av statsformen* till republik. Förslaget innebär bl. a. att successionsordningen skall upphöra att gälla samtidigt som de representativa uppgifter som i dag åvilar konungen överförs till riksdagens talman.

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

I fyra motioner tas upp frågan om *kollektivanslutning till politiskt parti*. I motion 1980/81:398 av Sven-Erik Nordin (c) och Esse Petersson (fp) hemställs att riksdagen skall göra ett principiellt uttalande mot kollektivanslutning. I motionerna 1980/81:493 av Margot Håkansson m. fl. (fp) och 1980/81:1119 av Sixten Pettersson m. fl. (m) yrkas på lagstiftning mot

kollektivanslutning till politiska partier. I motion 1980/81:496 av Allan Åkerlind m. fl. (m) yrkas på en lagstiftning med förbud för juridiska personer att vara medlemmar i ett politiskt parti.

Även denna fråga har utskottet haft anledning att ta ställning till vid upprepade tillfällen. Utskottet vidhåller den ståndpunkt utskottet intog vid föregående riksmöte. Det måste ankomma på de fackliga organisationerna att fatta beslut i sina egna angelägenheter. Utskottet avstyrker med hänvisning härtill samtliga nu aktuella motionsyrkanden.

I motion 1980/81:491 av Bertil Fiskesjö m. fl. (c) angående *folkomröstningsinstitutet* tas upp en annan fråga som riksdagen också behandlat vid upprepade tillfällen under senare år. Senast vid föregående riksmöte avstyrkte konstitutionsutskottet en motion med motsvarande yrkande om en utredning av folkomröstningsinstitutet. Utskottet, som vill erinra om att kommunaldemokratiska kommittén har i uppdrag att utvärdera folkomröstningsinstitutet på kommunal nivå, har inte funnit anledning till annat ställningstagande i år. Utskottet avstyrker sålunda motion 491.

Utskottet avstyrker också förslagen i motionerna 1980/81:645 av Sven Andersson m. fl. (fp,m,c) och 1980/81:1906 av Görel Bohlin (m) om ett *grundlagsskydd för näringsfriheten*. Den frågan prövades senast av riksdagen i samband med behandlingen av proposition 1978/79:195 om förstärkt skydd för medborgerliga fri- och rättigheter. I propositionen anförde föredragande departementschefen att fri- och rättighetsskyddsutredningen, som haft frihet att pröva olika frågor också vid sidan av sina huvuduppgifter, inte framlagt något förslag om grundlagsskydd för näringsfriheten. Enligt propositionen, som utskottet anslöt sig till i denna del, är det lämpligt att erfarenheterna av 1976 och 1979 års rättighetsskyddsreformer avvaktas innan initiativ tas till ytterligare förstärkningar av rättighetsskyddet. Utskottet finner inte nu anledning till annat ställningstagande än det som gjordes 1979.

I motionerna 1980/81:1511 av Olle Svensson (s) och Arne Gadd (s), 1980/81:1117 av Esse Petersson (fp) och Kerstin Ekman (fp) samt 1980/81:221 av Lars Werner m. fl. (vpk) tas upp olika frågor med anknytning till valsystemet. I motion 1511 begärs en *översyn av valkretsindelningen* i syfte att förbättra förutsättningarna för majoritetsbildningen i kammaren. I motion 1117 föreslås att regeringen skall ta initiativ till överläggningar mellan partierna för att få till stånd ett system med *personval*. I motion 221 begärs en utredning angående *slopande av spärreglerna* vid val till riksdag och landsting.

Det riksproportionella valsystemet infördes i samband med enkammarreformen. Det rådde då stor enighet om att valsystemet bör utformas så att det i största möjliga utsträckning skapar proportionell rättvisa. Samtidigt ställde sig riksdagen bakom föredragande departementschefens uttalande i propositionen att en rättvis fördelning av mandaten inte får köpas till priset av ett valsystem som uppmuntrar till partisplittring och därigenom riskerar att

förlama handlingskraften hos de demokratiska institutionerna. Enligt utskottets mening leder det valsysteem som samlade en stor majoritet i riksdagen vid den partiella författningsreformen till en god avvägning mellan de olika krav som kan ställas på ett demokratiskt valsysteem. Utskottet kan med hänsyn härtill inte tillstyrka motionerna 221 och 1511.

Beträffande motion 1117 angående ett förslag till personval vill utskottet erinra om sitt ställningstagande till en motion med motsvarande yrkande vid föregående riksmöte. Utskottet pekade då på att personvalsutredningens förslag inte var enigt och att remissopinionen var sådan att förslaget inte utan vidare bearbetning kan läggas till grund för att nytt valsysteem. Utskottet avstyrkte motionen med den ytterligare motiveringen att frågor rörande valsystemet bör beslutas under största möjliga enighet. Utskottet finner inte anledning att inta annan ståndpunkt i år.

Med hänvisning till det anförda avstyrker utskottet även motion 1117.

I motionerna 1980/81:651 av Hilding Johansson m. fl. (s) och 1980/81:867 av Lars Werner m. fl. (vpk) tas upp frågan om *rösträtt för invandrare som inte är svenska medborgare*. I den sistnämnda motionen begärs att förslag skall läggas fram av regeringen om rösträtt för invandrare vid riksdagsvalet. I motion 651 föreslås att en parlamentarisk utredning skall tillsättas med uppgift att sammanfatta och bedöma olika studier av invandrarnas deltagande i det politiska arbetet. Till utredningens uppdrag bör också föras uppgiften att utreda frågan om rösträtten kan vidgas ytterligare och även omfatta riksdagsvalet.

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 651, prövats av riksdagen vid ett flertal tillfällen. Riksdagen har följt konstitutionsutskottets avstyrkande yttranden och avslagit motionerna. Vid föregående riksmöte erinrade utskottet 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 ansåg att innehållet i medborgarskapet skulle tunnas ut i alltför hög grad om sambandet mellan rösträtten och medborgarskapet bröts på det sätt som föreslogs i motionerna. Beträffande utredningsförslaget pekade utskottet på de utredningar som redan genomförts eller som pågår t. ex. inom invandrarverket, statistiska centralbyrån samt expertgruppen (A 1975:05) för invandringforskning. Utskottet tog också upp den då nyligen tillsatta invandrapolitiska kommittén (A 1980:04) och erinrade om att denna 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.

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 651 och 867.

I motion 1980/81:860 av Bertil Fiskesjö m. fl. (c) hemställs att riksdagen skall begära en parlamentarisk utredning med uppgift att utarbeta förslag till ett system med allmänna val på våren, omläggning av budgetåret samt även i övrigt om en *reformerings av arbetsformerna i riksdagen*. I motionen pekas bl. a. på de svårigheter som arbetsformerna i riksdagen skapar för ledamöternas strävan att fullgöra sina uppgifter i riksdagen och samtidigt bevara en nära och kontinuerlig kontakt med partimedlemmar och allmänhet i valkretsarna.

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.

I motion 1980/81:1123 av Daniel Tarschys (fp) hemställs att riksdagsordningen ändras så att det krav som nu finns i RO 3 kap. 2 § att proposition med förslag om nytt eller väsentligt höjt anslag också skall innehålla en uppskattning av framtida kostnader för det ändamål som förslaget avser, utvidgas till att gälla även sådana propositioner som innehåller riktlinjer för viss statsverksamhet (RF 9 kap. 7 §).

Konstitutionsutskottet har berett finansutskottet tillfälle att yttra sig över motionen. Finansutskottet anför i sitt yttrande att det torde finnas en rad exempel på riksdagsbeslut om riktlinjer för viss statsverksamhet som fått mycket betydande kostnadskonsekvenser utan att dessa närmare redovisats i

propositionen och inte heller klarlagts vid beredningen i riksdagen. Detta bör enligt finansutskottet inte accepteras. Noggranna kostnadsuppskattningar är nödvändiga för att ett förslag skall anses tillräckligt berett. Ett stadgande i riksdagsordningen kan visserligen i sig inte garantera att den fullständiga effekten av ett förslag kan överblickas för lång tid framöver, men ett sådant stadgande bör enligt finansutskottet leda till att beredningen blir så långt möjligt fullständig. Finansutskottet tillstyrker med hänvisning till det anförda motionens förslag. I samband därmed anför utskottet också att samma behov av underlag och analys av de långsiktiga effekterna av riksdagsbeslut föreligger i fråga om beslut som gäller ändrade inkomster för staten.

Konstitutionsutskottet uppmärksammade under granskningen av statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning vid 1980/81 års riksmöte tillämpningen av de nuvarande reglerna i RO 3 kap. 2 §. Utskottet anförde i samband därmed att det i många fall kan vara svårt att bedöma kostnaderna på längre sikt. Detta får dock inte hindra att så långt möjligt en redovisning lämnas av ett nytt och väsentligt höjt anlags framtida konsekvenser.

En ändring av riksdagsordningen av det slag som föreslås i motionen och som finansutskottet tillstyrkt ligger helt i linje med den uppfattning om betydelsen av tillförlitliga kostnadsbedömningar som föranledde utskottets granskning vid föregående riksmöte av regeringens praxis beträffande dessa frågor. Utskottet tillstyrker sålunda motion 1123. Någon ytterligare skärpning av kravet på ekonomiska beräkningar av det slag som finansutskottet aktualiserar i sitt yttrande vad gäller inkomstbesluten är utskottet däremot inte berett att nu ställa sig bakom.

Ändringen i riksdagsordningen föreslås träda i kraft den 1 juli 1982. De nya bestämmelserna kan då beaktas vid förberedelserna till det budgetarbete som startar inom regeringskansliet under hösten 1982. En förutsättning för att lagändringen skall kunna träda i kraft vid denna tidpunkt är att riksdagen beslutar om ändringen med den majoritet som krävs enligt bestämmelserna i 8 kap. 16 § regeringsformen.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *statsformen*
att riksdagen avslår motion 1980/81:342,
2. beträffande *kollektivanslutning till politiskt parti m. m.*
att riksdagen avslår motionerna
 - a) 1980/81:398,
 - b) 1980/81:493,
 - c) 1980/81:496,
 - d) 1980/81:1119.

3. beträffande *folkomröstningsinstitutet*
att riksdagen avslår motion 1980/81:491,
4. beträffande *grundlagsskyddad näringsfrihet*
att riksdagen avslår motionerna 1980/81:645 och 1980/81:1906,
5. beträffande *översyn av valkretsindelningen*
att riksdagen avslår motion 1980/81:1511,
6. beträffande *personval*
att riksdagen avslår motion 1980/81:1117,
7. beträffande *spärreglerna i valsyste**met*
att riksdagen avslår motion 1980/81:221,
8. beträffande *vidgad rösträtt för invandrare som inte är svenska medborgare*
att riksdagen avslår motionerna
 - a) 1980/81:651,
 - b) 1980/81:867,
9. beträffande *riksdagens arbetsformer m. m.*
att riksdagen avslår motion 1980/81:860,
10. beträffande *kostnadsberäkningar i riklinjepropositioner*
att riksdagen med bifall till motion 1980/81:1123 antar det i *bilaga 1* till detta betänkande intagna förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen.

Stockholm den 3 november 1981

På konstitutionsutskottets vägnar

BERTIL FISKESJÖ

Närvarande: Bertil Fiskesjö (c), Hilding Johansson (s), Anders Björck (m), Torkel Lindahl (fp), Olle Svensson (s), Per Unckel (m), Yngve Nyquist (s), Sven-Erik Nordin (c), Wivi-Anne Cederqvist (s), Kurt Ove Johansson (s), Bengt Kindbom (c), Kerstin Nilsson (s), Sture Thun (s)¹, Jan Prytz (m)² och Bertil Hansson (fp)³.

¹ Vid beslut under mom. 8–10 har Lahja Exner (s) ersatt Sture Thun.

² Ej närvarande vid justeringen.

³ Ej närvarande vid behandling av punkterna 1–3.

Reservationer

1. Kollektivanslutning till politiskt parti m. m. (mom. 2)

Bertil Fiskesjö (c), Torkel Lindahl (fp), Sven-Erik Nordin (c) och Bengt Kindbom (c) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 20 som börjar med "Även denna" och slutar med "aktuella motionsyrkanden" bort ha följande lydelse:

Riksdagen har vid upprepade tillfällen i uttalanden tagit avstånd från metoden att kollektivansluta medlemmar till politiskt parti. Då dessa uttalanden ännu inte lett till konkreta åtgärder i syfte att avskaffa kollektivanslutningen är det nödvändigt att riksdagen ännu en gång klargör sin principiella uppfattning om åsiktsfrihetens innebörd i detta avseende i ett demokratiskt samhälle. Det bör ske genom att riksdagen ånyo ställer sig bakom det uttalande som gjordes vid föregående riksmöte. Riksdagen uttalade då:

Individens rätt att fritt och självständigt välja politiskt parti är grundläggande för demokratin. Utskottet kan därför av principiella skäl inte acceptera kollektiv anslutning av människor till politiskt parti. Ett sådant system strider mot den åsiktsfrihet som nu gällande grundlag utgår från såvitt gäller de medborgerliga fri- och rättigheterna.

Reservationsrätten för den enskilde förändrar ingenting i denna demokratiskt grundläggande fråga. Den tvingar den enskilde att offentligt avslöja vilket parti vederbörande inte vill tillhöra.

Det finns anledning att understryka att ett riksdagens uttalande mot kollektivanslutning på intet sätt riktar sig mot fackliga föreningars rätt att själva besluta om egna angelägenheter. Denna rätt skall självklart vara orubbad. Däremot riktas uttalandet till det parti – socialdemokraterna – som registrerar som medlemmar andra än dem som individuellt sökt medlemskap i partiet.

Nuvarande missförhållanden bör, som riksdagen vid flera tillfällen tidigare uttalat, bringas att upphöra i första hand genom åtgärder från partiets egen sida. Utskottet konstaterar att riksdagens uttalande ännu inte efterföljts.

Då individens rätt att själv avgöra medlemskap i politiskt parti har utomordentligt stor principiell betydelse i en demokrati, bör riksdagen ånyo göra ett uttalande i denna fråga.

dels att utskottet under 2 bort hemställa

2. beträffande *kollektivanslutning till politiskt parti m. m.*

att riksdagen

a) med bifall till motion 1980/81:398 godkänner vad utskottet uttalat i frågan,

b–d) (=utskottet)

2. Kollektivanslutning till politiskt parti m. m. (mom. 2)

Anders Björck, Per Unckel och Jan Prytz (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 20 som börjar med "Även denna" och slutar med "aktuella motionsyrkanden" 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 sju 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 m. m.*
att riksdagen
 - a) (=utskottet)
 - b) bifaller motion 1980/81:493,
 - c) bifaller motion 1980/81:496,
 - d) bifaller motion 1980/81:1119.

3. Folkomröstningsinstitutet (mom. 3)

Bertil Fiskesjö, Sven-Erik Nordin och Bengt Kindbom (alla c) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 20 som börjar med "Utskottet, som vill erinra" och slutar med "avstyrker sålunda motion 491" bort ha följande lydelse:

I motionen begärs att en parlamentarisk utredning skall tillsättas för behandling av folkomröstningsinstitutet.

Enligt utskottet talar många skäl för att folkomröstningsinstitutet tas upp till förnyat övervägande.

Folkomröstningar är ett värdefullt komplement till den indirekta, parlamentariska beslutsformen. Det finns enligt utskottet en rad frågor som är av sådan karaktär att det finns goda skäl att låta väljarna ta ställning direkt i en omröstning. Den inriktning på en särskild sakfråga som en folkomröstning innebär medför också en omfattande redovisning av argument och fakta-material. Genom detta och den allmänna debatten inför en folkomröstning befrämjas samhällsengagemanget hos gemene man, och insikterna i viktiga samhällsfrågor vidgas.

Utskottet vill erinra om att det numera finns möjlighet att anordna beslutande folkomröstningar i grundlagsfrågor. I andra frågor kan riksdagen besluta om rådgivande folkomröstning. De bestämmelser i författningen som gäller för dessa folkomröstningar är emellertid mycket kortfattade och ger inga särskilda regler för beslut utöver att föreskrifter om rådgivande folkomröstning skall meddelas genom lag. Det innebär att det formellt är riksdagen som med vanlig majoritet bestämmer om folkomröstning skall komma till stånd samt hur de frågor skall vara utformade som de röstande skall ta ställning till. Här ligger enligt utskottet en väsentlig brist. Det skulle betraktas som allvarliga övergrepp om inte de minoriteter som kan finnas i riksdagen i en aktuell folkomröstningsfråga gavs ett avgörande inflytande över hur deras alternativ skall vara utformade.

Enligt utskottet bör den folkomröstning som ägde rum 1980 i atomkraftsfrågan ha gett omfattande erfarenhet om hur det nuvarande folkomröstningsinstitutet fungerar utöver de erfarenheter som finns från tidigare omröstningar. Det är enligt utskottets mening angeläget att dessa erfarenheter sammanställs och utvärderas. En sådan utvärdering bör således komma till stånd. Men det är också påkallat att på grundval av denna utvärdering ånyo se över utformningen av folkomröstningsinstitutet som sådant. Denna översyn bör ha som syfte att få fram förslag till en mer ingående reglering av folkomröstningsinstitutet så att bl. a. brister som ovan påtalats kan undanröjas. Bland de frågor som särskilt bör beaktas i 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 folkomröstningar skall organiseras och finansieras.

dels att utskottet under 3 bort hemställa

3. *beträffande folkomröstningsinstitutet*

att riksdagen med bifall till motion 1980/81:491 ger regeringen till känna vad utskottet anfört om folkomröstningsinstitutet, m. m.

4. Översyn av valkretsindelningen (mom. 5)

Hilding Johansson, Olle Svensson, Yngve Nyquist, Wivi-Anne Cederqvist, Kurt-Ove Johansson, Kerstin Nilsson och Sture Thun (alla s) anser

dels att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 20 med "Det riksproportionella" och slutar på s. 21 med "och 1511" bort ha följande lydelse:

Den översyn av valkretsindelningen som begärs i motion 1511 skall utgå från det arbete som genomfördes i personvals- och valkretsutredningens förslag. Utredningen utarbetade och diskuterade två alternativa indelningar med 54 resp. 34 valkretsar. Utredningens förslag var inte enigt. I en reservation begärde tre socialdemokratiska ledamöter att de olika valkretsförslagen skulle bli föremål för ytterligare analyser.

En indelning av landet i flera och mindre valkretsar skulle som framhålls i motionen kunna innebära nya förutsättningar för majoritetsbildningen i kammaren. En sådan indelning skulle också leda till mindre avstånd mellan väljarna och deras företrädare i riksdagen. Enligt utskottets mening är det angeläget att de ytterligare analyser som reservanterna i personvals- och valkretsutredningen begärde rörande verkningarna av en alternativ valkretsindelning kommer till stånd. Det bör ankomma på regeringen att bedöma i vilka former en sådan utredning skall genomföras. Vad utskottet anfört med anledning av motion 1511 bör ges regeringen till känna.

Förslag om slopade spärregler i valsystemet som föreslås i motion 221 har riksdagen avslagit vid upprepade tillfällen under senare år. Utskottet ser ingen anledning till annat ställningstagande i år. Utskottet avstyrker sålunda ifrågavarande motionsyrkande.

dels att utskottet under 5 bort hemställa

5. beträffande *översyn av valkretsindelningen*

att riksdagen med anledning av motion 1980/81:1511 ger regeringen till känna vad utskottet anfört angående en översyn av valkretsindelningen.

5. Personval (mom. 6)

Torkel Lindahl och Bertil Hansson (båda fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 21 som börjar med "Beträffande motion" och slutar med "motion 1117" bort ha följande lydelse:

Ett ökat inslag av personval i valsystemet är angeläget. Det föreliggande betänkandet Personval och valkretsindelning (SOU 1977:94) bör kunna läggas till grund för en förändring i denna riktning. Regeringen bör enligt

utskottets mening ta initiativ till överläggningar mellan partierna i syfte att nå enighet om en personvalsreform.

dels att utskottet under 6 bort hemställa

5. beträffande *personval*

att riksdagen med bifall till motion 1980/81:1117 ger regeringen till känna vad utskottet anfört beträffande förslag till personval.

6. Vidgad rösträtt för invandrare som inte är svenska medborgare

(mom. 8)

Hilding Johansson. Olle Svensson. Yngve Nyqvist, Wivi-Anne Cederqvist, Kurt-Ove Johansson. Kerstin Nilsson och Lahja Exner (alla s) anser

dels att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 21 med "Frågan om" och slutar på s. 22 med "651 och 867" bort ha följande lydelse:

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 statliga myndigheter och enskilda forskare. En samlad utvärdering av hittills vunna erfarenheter saknas emellertid.

Utskottet delar den uppfattning som framförs i motion 651 att det utrednings- och forskningsarbete som bedrivits på detta område bör bli föremål för en samlad bedömning i syfte att pröva vilka ytterligare åtgärder som i dag krävs för att underlätta för invandrare utan svenskt medborgarskap att ta aktiv del i det politiska arbetet. Denna uppgift bör anföras till en särskild parlamentarisk utredning.

En sådan utredning bör också vid sidan av denna huvuduppgift ges i uppdrag att studera frågan, om rösträtten kan utvidgas ytterligare och även omfatta riksdagsvalet. Denna fråga 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, innan beslut kan fattas om rösträtt för invandrare även i riksdagsval.

Utskottet kan med hänsyn härtill inte tillstyrka yrkandet i motion 687.

Vad utskottet anfört med bifall till motion 651 angående en parlamentarisk utredning med de uppgifter som framgår av betänkandet bör ges regeringen till känna.

dels att utskottet under 8 bort hemställa

8. beträffande *vidgad rösträtt för invandrare som inte är svenska medborgare*

att riksdagen

a) med bifall till motion 1980/81:651 ger regeringen till känna vad utskottet anfört angående en parlamentarisk utredning rörande invandrarnas deltagande i den politiska beslutsprocessen m. m.,

b) avslår motion 1980/81:867.

7. Riksdagens arbetsformer m. m. (mom. 9)

Bertil Fiskesjö (c), Torkel Lindahl (fp), Sven-Erik Nordin (c), Bengt Kindbom (c) och Bertil Hansson (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 22 som börjar med "Utskottet delar" och slutar med "det anförda motionsyrkandet" 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 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 9 bort hemställa

9. beträffande riksdagens arbetsformer att riksdagen med bifall till motion 1980/81:860 ger regeringen till känna vad utskottet anfört om riksdagens arbetsformer m. m.

Förslag till Lag om ändring i riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 2 § riksdagsordningen skall ha nedan angivna lydelse:

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

3 kap. 2 §

Budgetåret börjar den 1 juli. Regeringen skall senast den 10 januari eller, om hinder möter till följd av nyligen inträffat regeringskifte, snarast möjligt därefter avlämna proposition med förslag till statsbudget (budgetproposition) för det närmast följande budgetåret. Propositionen skall innehålla finansplan och nationalbudget. Regeringen skall avgiva särskilt förslag till slutlig reglering av statsbudgeten (kompletteringsproposition). Sådant förslag skall om hinder ej möter avlämnas före utgången av april månad.

Annan proposition angående anslag för det närmast följande budgetåret skall avlämnas senast den 10 mars, såvida regeringen icke finner att propositionens behandling kan uppskjutas till följande riksmöte.

Proposition med förslag om nytt eller väsentligen höjt anslag bör innehålla uppskattning av framtida kostnader för det ändamål som förslaget avser. Om förslag till anslag grundar sig på plan för längre tid än den för vilken anslaget har beräknats i propositionen, bör planen redovisas.

Budgetåret börjar den 1 juli. Regeringen skall senast den 10 januari eller, om hinder möter till följd av nyligen inträffat regeringskifte, snarast möjligt därefter avlämna proposition med förslag till statsbudget (budgetproposition) för det närmast följande budgetåret. Propositionen skall innehålla finansplan och nationalbudget. Regeringen skall avgiva särskilt förslag till slutlig reglering av statsbudgeten (kompletteringsproposition). Sådant förslag skall om hinder ej möter avlämnas före utgången av april månad.

Annan proposition angående anslag för det närmast följande budgetåret skall avlämnas senast den 10 mars, såvida regeringen icke finner att propositionens behandling kan uppskjutas till följande riksmöte.

Proposition med förslag om nytt eller väsentligen höjt anslag *eller om sådana riktlinjer för viss statsverksamhet som avses i 9 kap. 7 § regeringsformen* bör innehålla uppskattning av framtida kostnader för det ändamål som förslaget avser. Om förslag till anslag grundar sig på plan för längre tid än den för vilken anslaget har beräknats i propositionen, bör planen redovisas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1982.

Finansutskottets yttrande

1980/81:6 y

om bättre beslutsunderlag för principbeslut i riksdagen

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har genom beslut den 10 februari 1981 berett finansutskottet tillfälle att avge yttrande över motion 1980/81:1123 av Daniel Tarschys (fp) om bättre beslutsunderlag för principbeslut i riksdagen.

I motionen konstateras att riksdagsbeslut ibland leder till för riksdagen oväntade konsekvenser. Ofta är det svårt att förutse vilka kostnader som kommer att uppstå för staten själv och andra kostnadsbärare till följd av riksdagens avgöranden. Motionären menar att även om full klarhet av olika skäl inte går att uppnå är det angeläget att riksdagen har en någorlunda klar föreställning om kostnadskonsekvenserna av de beslut som fattas. I motionen föreslås en utvidgning av det stadgande i riksdagsordningen (3 kap. 2 §) som föreskriver att proposition med förslag om nytt eller väsentligen höjt anslag bör innehålla uppskattning av framtida kostnader för det ändamål som avses, varigenom stadgandet kommer att omfatta också s. k. riktlinjepropositioner.

Finansutskottet delar motionärens uppfattning i frågan och tillstyrker att bestämmelserna i riksdagsordningen kompletteras i den riktning motionären föreslår. Det torde finnas en rad exempel på riksdagsbeslut om riktlinjer för viss statsverksamhet som fått mycket betydande kostnadseffekter utan att dessa närmare redovisats i propositionen och inte heller klarlagts vid beredningen i riksdagen. Detta bör inte accepteras. Det är enligt utskottets mening ytterst angeläget att de beslut riksdagen fattar kan överblickas i fråga om sina kostnadsmässiga konsekvenser också på längre sikt. Att detta ofta är svårt får inte leda till att beräkningarna inte kommer till utförande och underställs riksdagen. Noggranna kostnadsuppskattningar är nödvändiga för att ett förslag skall anses tillräckligt berett. Ett stadgande i riksdagsordningen kan visserligen i sig inte garantera att den fullständiga effekten av ett förslag kan överblickas för lång tid framöver, men ett sådant stadgande bör leda till att beredningen blir så långt möjligt fullständig. Utan att ta ställning till själva formuleringen och till stadgandets inplacering i riksdagsordningen tillstyrker därför finansutskottet att riksdagsordningen kompletteras i nu berört hänseende.

Utskottet förutsätter att kravet på noggrann kostnadsredovisning vid en komplettering av den innebörd motionären föreslår kommer att innefatta inte endast direkta riktlinjer för en föreslagen verksamhet utan också kostnader som uppkommer vid ändrad eller ny lagstiftning, utan att denna är

kopplad till en formell hemställan till riksdagen att anta riktlinjer för verksamheten på ett område.

Det stadgande i riksdagsordningen som motionären föreslår utvidgat rör statsutgifterna. Det måste emellertid påpekas att samma behov av underlag och analys av de långsiktiga effekterna av riksdagsbeslut föreligger i fråga om inkomsterna. I vissa hänseenden gör sig behovet av tillfredsställande beslutsunderlag gällande med större tyngd vid ändring av skatteregler m. m. än vid utgiftsbeslut, eftersom besluten om ändrade inkomster normalt blir gällande tills vidare och effekterna inte detaljerat följs av riksdagen år för år, så som sker i fråga om utgifterna. Finansutskottet berörde vissa aspekter av detta problem så sent som vid behandlingen av årets budgetförslag (FiU 1980/81:20 s. 40 f.). Utskottet anförde bl. a.:

Av de kraftiga förändringar som skett i beräkningen av inkomsterna liksom av de uppbördstekniska frågor som här berörts bör enligt utskottets mening dras vissa slutsatser. En är att det är väl så viktigt att följa och analysera utvecklingen av statsinkomsterna som att följa och beräkna utgifternas utveckling. Avdragen vid inkomstbeskattningen bör härvidlag uppmärksammas särskilt. Ändringar i avdragsregler och ändringar i avgränsningen av vilka inkomster som skall tas upp till beskattning får avsevärda effekter på skatteinkomsterna. Förändringar i dessa stycken framträder inte i statsbudgeten på samma sätt som förändringar i olika bidrag m. m. som redovisas på utgiftssidan. Den ekonomiska innebörden av ett avdrag är emellertid i princip detsamma som ett bidrag.

I motionen berörs också den vidare frågan att riksdagsbeslut har konsekvenser också för andra än för staten. Kommuner, företag och enskilda personer påverkas i växlande omfattning av riksdagsbesluten. Det måste enligt utskottets mening konstateras att det under årens lopp förelegat stora brister när det gäller att klargöra de kostnadsmässiga effekterna för dessa andra parter av besluten. Finansutskottet har, som beredande utskott av ärenden rörande den kommunala ekonomin, haft särskild anledning att diskutera effekterna för kommunerna. Mest utförligt tog utskottet upp detta problem i samband med behandlingen vid 1979/80 års riksmöte av proposition 1979/80:90 om kommunalekonomiska frågor. Utskottet anförde i det sammanhanget bl. a. följande (FiU 1979/80:25 s. 7):

I olika sammanhang, senast i den proposition utskottet nu behandlar, har betonats att staten måste vara mycket återhållsam med beslut som driver upp de kommunala utgifterna. Utskottets beskrivning i det föregående tyder dock på att statliga beslut varit en starkt bidragande orsak till att den kommunala expansionen gått utöver de överenskomna ramarna. Det måste nu krävas att en mycket ingående analys av de samhällsekonomiska förutsättningarna för att genomföra nya reformer görs i varje enskilt fall. Staten bör i största möjliga utsträckning avhålla sig från att ta principbeslut om reformer, om det inte står klart att man på den kommunala sidan har möjlighet att i rimlig tid fullgöra vad man i praktiken åläggs. Ett primärt krav är naturligtvis att, som det uttrycks i propositionen, statsmakterna i det löpande arbetet klarlägger olika reformers effekter på den kommunala

volymutvecklingen och på den kommunala ekonomin. Detta krav måste ställas redan på kommittéerna. Regeringen har under våren utfärdat direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare med bl. a. detta innehåll (Dir. 1980:20). Då kommittébetänkanden remitteras har kommunförbunden ett särskilt ansvar för att de kommunalekonomiska frågorna får en tillfredsställande belysning. Regeringen å sin sida bör se till att ingen proposition läggs fram utan att eventuella kommunalekonomiska konsekvenser av de framlagda förslagen är ingående analyserade och utförligt redovisade.

För att ge en bild av den betydelse för kommunernas ekonomi som riksdagsbeslut har kan det finnas anledning att här redovisa de ökade årliga kostnader som primärkommunerna enligt Svenska kommunförbundets beräkningar åsamkas av beslut om ny lagstiftning eller riktlinjer för viss verksamhet som riksdagen tagit bara de allra senaste åren.

Ökade kostnader (1980 års prisnivå)

	Mkr
Arbetstidsförkortning för brandpersonal	100
Lokal och regional kollektiv persontrafik	300
Ungdomspropositionen, gymnasieskola	500–600
Grundskolans läroplan (LGR 80)	400
Samlad skoldag	150
Socialtjänstlagen	560
Riksfärdtjänst	10
Tillsyn enligt miljöskyddslagen	30

Summa ökade kostnader

ca 2 100

Det kan konstateras att uppskattning av kostnaderna för kommunerna endast i ringa utsträckning återfinns i de propositioner och övriga handlingar som legat till grund för ifrågavarande riksdagsbeslut.

Det ankommer inte på finansutskottet att bedöma huruvida den i motionen föreslagna ändringen i riksdagsordningen täcker in också kravet att de långsiktiga kostnaderna för kommuner m. fl. bör redovisas liksom de direkta statsutgifterna. Enligt utskottets mening är det angeläget att ett eventuellt tillägg får en utformning som klart anger att även dessa vidare kostnadseffekter täcks in.

Stockholm den 7 april 1981

På finansutskottets vägnar
ERIC ENLUND

Närvarande: Eric Enlund (fp), Lars Tobisson (m), Torsten Gustafsson (c), Paul Jansson (s), Arne Gadd (s), Bo Siegbahn (m), Per-Axel Nilsson (s), Roland Sundgren (s), Christer Nilsson (s), Mona S:t Cyr (m), Torsten Karlsson (s), Karin Flodström (s), Britta Hammarbacken (c), Åke Persson (fp) och Paul Grabö (c).

