

Konstitutionsutskottets betänkande

1980/81:3

om vissa grundlagsfrågor m. m.

I detta betänkande behandlas nedan förtecknade motioner i följande ämnen:

statsformen – 1979/80:263

folkomröstningsinstitutet – 1979/80:1041

vidgad rösträtt för invandrare som inte är svenska medborgare – 1979/80:151, 459

spärreglerna vid riksdagsval – 1979/80:203

personval – 1979/80:588

studier av majoritetsval – 1979/80:1567

myndigheternas tillämpningsföreskrifter – 1979/80:1564

valbarhet till riksdagens revisorer – 1979/80:177

kollektivanslutning till politiskt parti m. m. – 1978/79:574, 1979/80:261, 464, 1566, 1569

hotet mot människovärdet – 1979/80:259

om rätt till trådradiosändningar av radio- och TV-program – 1979/80:589

1. Statsformen

I motionen 1979/80:263 av Lars Werner m. fl. (vpk) yrkas att riksdagen beslutar om övergång till republik och därvid *dels* antar de i motionen framlagda förslagen till lag om ändring i regeringsformen (yrk. 1) och upphävande av successionsordningen (yrk. 2), *dels* hos regeringen anholder 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. Slutligen begärs i motionen att regeringen skall lägga fram förslag om utnyttjande av delar av det nuvarande kungliga slottet i Stockholm för vissa i motionen angivna ändamål (yrk. 4).

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

början av förra riksmötet och avvisade med hänvisning härtill motionsyrkanden angående ändring av statsformen (KU 1979/80:1 och 32).

2. Folkomröstningsinstitutet

I motionen 1979/80:1041 av Bertil Fiskesjö m. fl. (c) yrkas, att riksdagen beslutar att hos regeringen begära att regeringen tillsätter en parlamentarisk utredning med uppgift att dels utvärdera erfarenheterna av tillämpningen av det rådgivande folkomröstningsinstitutet, särskilt omröstningen i atomkraftsfrågan, dels överväga ändrade regler för folkomröstningar i andra ärenden än grundlagsfrågor.

Nuvarande ordning

Enligt 8 kap. 4 § RF meddelas föreskrifter om rådgivande folkomröstning i hela riket genom lag. I grundlagspropositionen 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 avgörandet 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 propositionen 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. Nämda förslag till

grundlagsändring antogs av riksdagen i början av förra riksmötet (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.

I motionen 1978/79:403 av Thorbjörn Fälldin m. fl. (c) begärdes utredning av folkomröstningsinstitutet. Bl. a. berördes i motionen frågan om beslutande folkomröstning samt frågan om vem som skall kunna initiera folkomröstning.

Utskottet (KU 1979/80:34) avstyrkte bifall till motionen, vilket också blev riksdagens beslut. En reservation (3 c) till förmån för bifall till motionen förelåg.

I den nu aktuella motionen anfördes bl. a. att det är angeläget att utvärdera erfarenheterna från kärnkraftsomröstningen våren 1980. På grundval därav bör utformningen av folkomröstningsinstitutet som sådant ses över. 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.

3. Vidgad rösträtt för invandrare som inte är svenska medborgare

Motionerna

I motionen 1979/80:151 av Lars Werner m. fl. (vpk) hemställs "att riksdagen hos regeringen hemställer om att förslag om rösträtt för invandrare i riksdagsval, oberoende av medborgarskap, snarast föreläggs riksdagen".

Enligt motionärerna finns i dag ca 300 000 invandrare som saknar möjligheter att påverka det politiska skeendet genom att delta i riksdagsvalen. Motionärerna anför att de flesta politiska beslut som berör förhållanden, såsom arbetslöshet, arbetsmiljöer, ekonomisk trygghet och materiell standard, fattas av riksdagen. Därför växer kravet på fullständiga politiska rättigheter för invandrare i styrka.

I motionen 1979/80:459 av Olof Palme m. fl. (s) hemställs "att riksdagen hos regeringen begär att en parlamentariskt sammansatt kommitté tillsätts för att studera invandrarnas deltagande i 1976 och 1979 års kommunalval och i folkomröstningen i kärnkraftsfrågan samt utreda frågan om rösträtt för invandrare utan svenskt medborgarskap och andra åtgärder för att underlätta deras deltagande i de politiska beslutsprocesserna".

I motionen anfördes att det nu finns erfarenheter från två kommunalval med de nya rösträttsbestämmelserna som innebär att utländska medborgare bosatta i Sverige efter en viss kvalifikationstid är röstberättigade. Motionärerna framhåller också att bred enighet uppnåtts om att de kommunala

rösträttsbestämmelserna skall tillämpas vid folkomröstningen i kärnkraftsfrågan. Enligt motionärerna är det väsentligt att en utredning kommer till stånd med uppgift att dels utvärdera erfarenheterna från tidigare val, dels pröva vilka ytterligare åtgärder som bör vidtas för att underlätta invandrarernas deltagande i det politiska livet.

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 en vidgad rösträtt för invandrare som inte är svenska medborgare har aktualiserats vid flera tillfällen efter 1975 då beslutet om kommunal rösträtt fattades. Vid 1977/78 års riksmöte lämnade konstitutionsutskottet i sitt betänkande (KU 1977/78:9) en utförlig redogörelse för de regler som gäller i andra länder och frågans tidigare behandling i Sverige samt de utredningar som genomfördes i anslutning till 1976 års val. I sitt ställningstagande till motionsyrkanden av i princip samma innebörd som nu föreliggande anförde utskottet bl. a.

I så gott som alla länder är medborgarskap en grundläggande förutsättning för rösträtt vid val på den nationella nivån. Detta samband har motiverats med att rösträtt inte bör tillkomma den som inte känner sådan samhörighet med landet att han vill förvärva medborgarskap. Man har också menat att ett brytande av sambandet mellan rösträtt och medborgarskap skulle leda till att innehålllet i medborgarskapet tunnas ut i alltför hög grad.

När den kommunala rösträtten för invandrare infördes genom beslut av en

enig riksdag förekom liknande argument i diskussionen, men betydelsen av att ge invandrarna lokalt politiskt inflytande ansågs väga tyngre. När det gäller riksdagsvalen är emellertid enligt utskottet sambandet mellan medborgarskap och rösträtt av grundläggande betydelse. Inte minst rösträttsfrågans internationella betydelse leder till denna slutsats. Utskottet kan därför inte tillstyrka motionernas krav på utredning av frågan om rösträtt till riksdagen för invandrare utan svenskt medborgarskap.

Utskottet vill i sammanhanget erinra om att reglerna för erhållande av svenskt medborgarskap reformerades så sent som 1976. Kvalifikationstiden för medborgarskapsförvärv avkortades då från tre till två år för medborgare från de nordiska länderna och från sju till fem år för andra utländska medborgare. Härigenom fick invandrare möjlighet att snabbare än förut erhålla de politiska rättigheter som är förenade med medborgarskapet, bl. a. rösträtt vid val till riksdagen. Enligt utskottet är det bl. a. genom sådana reformer som invandrararnas politiska rättigheter bör förbättras.

Den utredning som föreslås i motionen 586 skulle också få i uppgift att sammanfatta och komplettera pågående undersökningar om invandrararnas deltagande i 1976 års kommunalval och undersöka behovet av eventuellt ytterligare åtgärder rörande t. ex. information från samhällets sida. En sådan utredning utan sammankoppling med frågan om rösträtt till riksdagen för utländska medborgare skulle enligt utskottets mening i och för sig ha visst intresse. Utskottet vill erinra om att ett forskningsprojekt om invandrararnas deltagande i 1976 års kommunalval redan genomförs med stöd av bl. a. riksbankens jubileumsfond. Något initiativ från riksdagens sida kan därför f. n. inte anses behövligt.

I en reservation till betänkandet anförde sju ledamöter (s) att utskottet bort tillstyrka kravet på en sammanfattande och kompletterande utredning av invandrararnas deltagande i 1976 års val m. m. Enligt reservanterna borde utskottet bl. a. ha anfört följande.

Som framhålls i motionen 1976/77:586 har en grundläggande målsättning för den svenska invandrapolitiken varit att de utländska medborgare som flyttat till vårt land och varaktigt bosätter sig här så långt möjligt skall ha samma rättigheter och skyldigheter som svenska medborgare. Utvecklingen har också gått mot allt större likställighet mellan invandrare och svenska medborgare. Ett väsentligt steg i utvecklingen mot fullständiga demokratiska rättigheter togs genom riksdagsbeslutet 1975 att införa kommunal rösträtt för invandrare.

Erfarenheterna från 1976 års val är av stor betydelse vid bedömningen av vilka ytterligare åtgärder som krävs för att ge invandrarna större inflytande i den politiska beslutsprocessen. Olika berörda myndigheter har undersökt bl. a. informationen till invandrarna inför 1976 års val och deltagandet i valet. Inom ramen för ett statsvetenskapligt forskningsprojekt om invandrararnas deltagande i det politiska livet har en särskild undersökning gjorts av 1976 års val. Enligt utskottet är det angeläget att resultaten av dessa studier sammanförs och kompletteras av en offentlig utredning med parlamentarisk sammansättning. Utredningen bör ges i uppgift att undersöka i vilken utsträckning invandrarna deltagit i valet och vilka ytterligare åtgärder t. ex. rörande information från samhällets sida som bör vidtas för att underlätta för invandrarna att utnyttja sin rösträtt.

En viktig uppgift för utredningen skall också vara att närmare studera

frågan om rösträtten kan utvidgas ytterligare och även omfatta riksdagsvalet. Denna fråga aktualiserar, som framgått av tidigare utredningar, också andra problem än dem som är förbundna med den kommunala rösträtten. Som exempel kan nämnas att vissa invandrare kan få rösträtt både till den svenska riksdagen och hemlandets parlament. Det kan också uppstå en dubbel valbarhet genom att de kan väljas till ledamöter av både den svenska riksdagen och hemlandets parlament. Frågor av detta slag kräver ytterligare överväganden innan beslut kan fattas om rösträtt för invandrarna även i riksdagsval. Inom utredningen bör en kartläggning göras av förhållandena i dessa avseenden i andra länder.

Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets förslag. Frågan om rösträtt för invandrare utan svenskt medborgarskap vid riksdagsvalen har därefter behandlats av riksdagen vid ytterligare två tillfällen (se KU 1977/78:41 och KU 1979/80:33). Riksdagen har därvid avslagit motionsyrkanden om en utvidgning av rösträtten resp. en utredning av det slag som nu aktualiseras i motionen 1979/80:459 med hänvisning till konstitutionsutskottets ovan redovisade yttrande från 1977/78 års riksmöte. Mot utskottets yttrande har förelegat reservation från de socialdemokratiska ledamöterna.

Pågående utrednings- och forskningsarbete angående invandrarnas deltagande i kommunalvalen m. m.

Det första valet sedan rösträtt för invandrare utan svenskt medborgarskap införts blev föremål för ett flertal vetenskapliga studier. Förutom de undersökningar och rapporter som redovisas i konstitutionsutskottets betänkande 1977/78:9 kan nämnas att det stora forskningsprojektet Politisk resocialisation av invandrare som bedrivs med stöd av medel från Riksbankens jubileumsfond under år 1979 publicerat en rapport – Det första invandrarvalet – med projektledaren docent Tomas Hammar som författare.

Vid 1979 års val genomförde invandrarverket en studie av informationsverksamheten och informationen hos de röstberättigade invandrarna. Studien har redovisats i rapporten Rösträttsprojektet 1979 – slutrapport. I rapporten som publicerades i mars 1980 redogörs för invandrarverkets egna informationsinsatser, lokalradions verksamhet samt invandrarorganisationernas åtgärder på informationsområdet. Vidare redovisas resultaten från en intervjuundersökning angående invandrarnas information om valet, informationskanaler samt attityder till valdeltagande och rösträtt. I undersökningen ingick röstberättigade finska, jugoslaviska och turkiska medborgare i Sverige.

I samarbete mellan expertgruppen för invandringsforskning och statistiska centralbyrån har genomförts en studie av kandidatnomineringen samt de valda kandidaternas medborgarskap och födelseland. En preliminär rapport från denna studie har offentliggjorts under våren 1980. En definitiv rapport kommer att färdigställas under hösten 1980.

Valdeltagande bland invandrarna i kommunalvalet har redovisats i rapporten Valdeltagandet bland utländska medborgare vid kommunala valen 1979. Rapporten ingår i statistiska centralbyråns serie Statistiska meddelanden (Be 1980:6). Av rapporten framgår att ca 121 000 utländska medborgare deltog i valen. Dessa utgjorde ca 53 % av samtliga röstberättigade utan svenskt medborgarskap. Valdeltagandet var därmed ca 7 % lägre än vid 1976 års kommunalval.

Förutom studien av kommunalvalet 1979 har invandrarverket under våren 1980 också publicerat en motsvarande undersökning av informationsinsatser, valdeltagande och kostnader vid folkomröstningen i mars 1980. Rapporten har titeln Invandrarna och folkomröstningen – slutrapport.

Under våren 1980 har regeringen beslutat om direktiv (1980:48) till en översyn av frågor rörande invandringen och invandarnas situation i Sverige. Utredningen, som är parlamentariskt sammansatt, skall se över invandringspolitiken samt de villkor som gäller för invandrare och etniska minoriteter i Sverige. I direktiven anförts bl. a.:

Det är angeläget att en samlad utvärdering görs av effekterna av de reformer som har införts under 1970-talet i syfte att främja jämlikheten mellan invandrare och den inhemska befolkningen, öka den kulturella valfriheten för invandrare och minoriteter, vidga invandarnas möjligheter till politiskt inflytande och öka samverkan mellan invandrare och befolkningen i övrigt.

Det kan vidare erinras om att kommunaldemokratiska kommittén (Kn 1977:07) enligt de tilläggsdirektiv som utredningen erhöll under 1979 har att särskilt uppmärksamma vissa underrepresenterade gruppers möjlighet att delta i det kommunalpolitiska arbetet. Bland de grupper som nämns särskilt i direktiven ingår invandrarna.

4. Spärregler vid riksdagsvalen

Motionen

I motionen 1979/80:203 av Lars Werner m. fl. (vpk) hemställs "att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att frågan om spärreglerna vid riksdagsval bör bli föremål för utredning i enlighet med vad som i motionen anförts".

Motionärerna anför att den utredning som tillsatts efter riksdagens beslut under hösten 1979 (KU 1979/80:32) bör få till uppgift att förutom övriga uppgifter också pröva frågan om spärreglerna vid riksdagsvalet. Utredningens syfte bör enligt motionen vara att slopa spärrarna. En förändring av spärrsystemet för riksdagsvalen kommer enligt motionen att få betydelse också för valsystemet i övrigt.

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 tolv procent av rösterna.

Frågans tidigare behandling

Den s. k. fyraprocentsspärren 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 udda-talsmetod, 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 propositionen 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 och 1979/80 års riksmöten (KU 1976/77:23 och KU 1979/80:32). Motionsyrkandena har inte föranlett något ändrat ställningstagande från riksdagen. Vid 1979/80 års riksmöte anförde konstitutionsutskottet i sitt av riksdagen godkända betänkande i denna del:

Det råder bred politisk enighet om det nuvarande proportionella valsystemet. Småpartisvärren har därvid ansetts nödvändig för att förhindra en för det parlamentariska arbetet besvärande partisplittring. Utskottet har

vid flera tillfällen under senare år avvisat tanken på att avskaffa spärregeln och har inte funnit anledning att nu frångå denna ståndpunkt.

5. Personval

Motionen

I motionen 1979/80:588 av Torkel Lindahl (fp) och Kerstin Ekman (fp) hemställs "att riksdagen hos regeringen hemställer om ett förslag till personval i enlighet med personvals- och valkretsutredningens slutbetänkande".

Enligt motionärerna skulle personvals- och valkretsutredningens förslag kunna fungera på ett utomordentligt sätt i svenska förhållanden. Ett förslag byggt på utredningens betänkande bör enligt motionen vara väl ägnat att ytterligare stärka den svenska demokratin.

Personvals- och valkretsutredningen

Personvals- och valkretsutredningen tillkallades under 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 Personvals- och valkretsindelning (SOU 1977:94) 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 byggde på den grundprincip som tillämpas i det belgiska valsystemet har remissbehandlats.

6. Studier av majoritetsval

Motionen

I motionen 1979/80:1567 av Olle Svensson (s) och Arne Gadd (s) hemställs "att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som anförts i motionen angående fullföljande av studier av majoritetsval genom den under hösten 1979 beslutade författningsutredningen".

Enligt motionärerna har kombinationen med en parlamentarisk styrelseordning och ett proportionellt valsystem i vårt land, liksom i övriga länder med motsvarande system, byggt in en spänning mellan olika principer i författningen som är allvarlig med hänsyn till det politiska systemets handlingskraft. Det är därför enligt motionen väsentligt att intresset för ett med parlamentarism bättre förenligt valsystem som majoritetsvalen hålls vid liv. Motionärerna föreslår med hänsyn härtill att den under hösten 1979 beslutade författningsutredningen skall ges i uppdrag att fullfölja de studier med simulerade majoritetsval som författningsutredningen och personvals- och valkretsutredningen genomfört.

Frågans tidigare behandling

Författningsutredningen företog som ett led i sina överväganden rörande valsystemet bl. a. ett antal beräkningar och statistiska analyser rörande effekten av ett majoritetsvalssystem i Sverige. Huvuddelen av dessa analyser redovisades i ett delbetänkande – Författningsutredningen: III Majoritetsval. Valstatistiska undersökningar av Carl-Gunnar Jansson (SOU 1958:29). Syftet med rapporten var enligt utredningens förord att den skulle vara av värde för den offentliga diskussionen rörande valsystemet.

Med anledning av motionsyrkanden begärde riksdagen därefter år 1969 och 1971 att regeringen skulle låta utföra nya studier rörande fingerade val enligt majoritetsvalmetoden på grundval av 1964 och 1968 års andrakammarval resp. 1970 års riksdagsval och att därvid särskilt skulle granskas vilken verkan på mandatfördelningen som skulle följa av genomförd borgerlig samling.

År 1974 tillkallade justitieministern personvals- och valkretsutredningen (PVU). Utredningen fick förutom sina huvuduppgifter angående personval och valkretsindelning också i uppgift att genomföra de fingerade valstudier som riksdagen begärt. Undersökningen borde enligt direktiven omfatta även 1973 års valsiffror.

Personvals- och valkretsutredningen valde att koncentrera sitt arbete på en studie byggd på 1973 års valsiffror. Utredningens arbete i denna del redovisas i en bilaga – Simulerade val med majoritetsvalssystem av fil.dr Lennart Brantgärde – till betänkandet Personval och valkretsindelning (SOU 1977:94).

7. Myndigheternas tillämpningsföreskrifter

Motionen

I motionen 1979/80:1564 av Joakim Ollén (m) hemställs att riksdagen hos regeringen begär en utredning om effekterna av myndigheternas normgivning, bl. a. på skatteområdet, och förslag syftande till att öka riksdagens kontroll härvidlag, i överensstämmelse med vad som anförts i motionen.

Motionären anför att utvecklingen mot alltmer komplicerad och omfattande lagstiftning har medfört att det blivit svårare för riksdagen att i detalj utforma alla regler. Regeringen eller någon myndighet har då givits i uppdrag att utforma tillämpningsföreskrifter. Enligt motionen har denna utveckling gjort sig gällande inte minst på skatteområdet. I en rad sammanhang har den centrala myndigheten på området, riksskatteverket (RSV), ålagts att utfärda tillämpningsföreskrifter till ny skattelagstiftning som riksdagen beslutat om. Enligt motionen innebär detta i praktiken att skattelagstiftningens innehåll i väsentliga avseenden beslutas av RSV. Härigenom avhänder sig riksdagen en del av den faktiska beslutanderätten över ett område, där rättssäkerheten och medborgarnas krav på att bli rättvist behandlade är av största

betydelse.

Ett sätt att bemöta dessa risker är enligt motionen att från riksdagens sida undvika lagstiftning som innefattar bestämmelser om tillämpningsföreskrifter. På skatteområdet måste man eventuellt fordra att riksdagen också tar ställning till de mer detaljerade föreskrifter som kan behöva ges.

Gällande regler: Allmänt

Enligt regeringsformen kan en myndighet erhålla kompetens att besluta om föreskrifter på två sätt, genom s. k. subdelegation, dvs. delegation från riksdagen till regeringen som i sin tur delegerar vidare (8 kap. 11 §) eller genom delegation från regeringen (8 kap. 13 § st. 3).

Bestämmelsen i 8:11 har följande lydelse:

11 § Bemyndigar riksdagen enligt detta kapitel regeringen att meddela föreskrifter i visst ämne, kan riksdagen därvid medgiva att regeringen överläter åt förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela bestämmelser i ämnet. I fall som nu sagts kan riksdagen också uppdraga åt förvaltningsmyndighet under riksdagen att meddela sådana bestämmelser.

Departementschefen framhöll i grundlagspropositionen (1973:90 s. 319) att i den mån regeringens normgivningsbefogenhet är grundad på delegation borde regeringen inte kunna delegera vidare utan riksdagens uttryckliga medgivande. Ett sådant medgivande kan vara generellt utformat eller avse t. ex. subdelegation i vissa särskilda hänseenden till en viss angiven myndighet. Enligt departementschefen förelåg det däremot inget egentligt behov att – som föreslagits av grundlagberedningen – tillåta riksdagen att, när den till regeringen delegerar rätten att meddela föreskrifter i ett visst ämne, samtidigt beordra en angiven under regeringen lydande förvaltningsmyndighet att utfärda närmare föreskrifter i ämnet. Den mest rationella funktionsfördelningen måste enligt departementschefen vara att i sådana situationer förvaltningsmyndigheterna får sina uppdrag av regeringen. Departementschefen ansåg emellertid att det borde vara möjligt för riksdagen att samtidigt som den delegerar normgivningskompetens till regeringen i ett ämne, uppdra direkt åt förvaltningsmyndighet under riksdagen att besluta närmare föreskrifter i ämnet.

RF 8:13 innehåller bestämmelser om den del av regeringens normgivningskompetens, som ej grundar sig på delegation från riksdagen. Detta primärområde för regeringens kompetens omfattar dels föreskrifter om verkställighet av lag, dels föreskrifter som ej enligt grundlag skall meddelas av riksdagen, den s. k. restkompetensen. Enligt tredje stycket får regeringen överlåta sin kompetens på dessa områden åt underordnad myndighet.

Beträffande innebörden av begreppet verkställighetsföreskrifter anförde departementschefen i grundlagspropositionen (s. 211) bl. a. följande:

Med föreskrifter om verkställighet av lag bör enligt min mening i första hand förstås tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär. I viss utsträckning torde det emellertid vara ofrånkomligt att tillåta, att regeringen med stöd av sin behörighet att besluta verkställighetsföreskrifter i materiellt hänseende "fyller ut" en lag, även om lagen i och för sig skulle befinna sig inom det obligatoriska lagområdet. En förutsättning för att regeringen skall få göra detta måste emellertid vara, att den lagbestämmelse som skall kompletteras är så detaljerad att regleringen inte tillförs något väsentligt nytt genom den av regeringen beslutade föreskriften. I verkställighetsföreskriftens form får således inte beslutas om något som kan upplevas som ett nytt åliggande för enskilda eller om något som kan betraktas som ett tidigare ej föreliggande ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Jag anser exempelvis att regeringen inte på grund av sin behörighet att besluta föreskrifter om verkställighet av lag bör kunna utfärda sådana föreskrifter om tystnadsplikt som beredningen nämner.

Något särskilt bemyndigande från riksdagen att besluta om verkställighetsföreskrifter behöver regeringen alltså inte. Det har dock emellanåt ansetts önskvärt att genom en bestämmelse som har formen av ett bemyndigande klargöra att en lagregel inte är avsedd att tillämpas direkt utan kräver utfyllnad av regeringen och, om regeringen så bestämmer, av en myndighet.

Enligt 8:12 kan riksdagen bestämma att föreskrifter av regeringen som grundar sig på bemyndiganden skall underställas riksdagen för prövning. Någon motsvarande möjlighet beträffande de föreskrifter som beslutas av myndigheterna finns inte.

Gränserna för subdelegation enligt 8:11 är desamma som för delegation från riksdagen till regeringen. Delegationsreglerna, som finns i 8 kap. 7–10 §§, skall ej redovisas här. Delegationsreglerna på skatteområdet redovisas dock i nästa avsnitt. För delegation från regeringen enligt 8:13 finns ingen begränsning. I båda fallen räknade departementschefen (s. 321) med att regeringen inte skulle överlåta hela utan bara en del av sin normgivningskompetens.

Gällande regler: Skatteområdet

Föreskrifter om skatt tillhör det s. k. obligatoriska lagområdet. Delegering till regeringen är således ej möjlig utom i vissa undantagsfall. Sålunda kan föreskrifter om införseltull enligt 8:9 st. 1 delegeras till regeringen. RF 8:8 medger också att regeringen kan besluta om moratorium i fråga om statlig och kommunal skatt samt olika avgifter till det allmänna. Bemyndiganden enligt 8:8 och 9 kan, om riksdagen medger det, subdelegeras till myndighet i enlighet med bestämmelsen i 8:11 (se ovan).

Regeringens behörighet enligt 8:13 att besluta om verkställighetsföreskrifter gäller generellt, alltså även på skatteområdet. Som framgått ovan kan regeringen överlåta denna kompetens till underordnad myndighet.

Tidigare motion

En närliggande frågeställning behandlades i en följdmotion (mot. 1978/79:2458) till den s. k. antibyråkratipropositionen (prop. 1978/79:111). I motionen föreslog moderata samlingspartiet att initiativ skulle tas till utredning av några speciella myndigheters regleringsverksamhet. Som exempel på myndigheter som borde studeras från denna utgångspunkt anfördes planverket, livsmedelsverket, konsumentverket och konsumentombudsmannen. Utskottet (KU 1978/79:35) avstyrkte med följande motive-ring:

Arten och omfattningen av de regler av mer eller mindre bindande slag som utfärdas av framför allt statliga förvaltningsmyndigheter är enligt utskottet en fråga av stort intresse både från praktiska och principiella utgångspunkter. När det gäller den betydelsefulla del av denna regleringsverksamhet som är riktad mot kommuner och landstingskommuner pågår redan ett utredningsarbete inom statskontrollkommittén. Ett material av stort intresse för bedömningen av denna fråga torde också komma fram genom regeringens uppdrag till myndigheterna i oktober 1978 att se över föreskrifter, anvisningar och råd i syfte att öka den kommunala självstyrelsen. Även byråkratiutredningens nu avslutade arbete kan bidra till belysning av frågan. Utskottet vill vidare hänvisa till den positiva ståndpunkt som utskottet i det föregående intagit till att undersökningar görs av olika statliga verk. Det kan förutsättas att man vid dessa översynsutredningar kommer in på frågan om myndighetens regleringsverksamhet. Det utredningsönskemål som framförs i motionen är alltså till stora delar tillgodosett genom pågående och kommande undersökningar. Något ytterligare initiativ från riksdagens sida anser utskottet inte påkallat.

I en reservation (2 m) framhölls att den omfattande regleringsverksamhet som bedrivs av många myndigheter har ofta betydande ekonomiska och andra konsekvenser för både kommuner och enskilda. Enligt reservationen råder det samtidigt ofta oklarhet om den rättsliga innebörden av dessa regleringar. Myndigheternas regleringsverksamhet borde därför bli föremål för en utredning som i första hand skulle vara av pilotkaraktär. Reservan-terna föreslog att motionen skulle bifallas.

Riksdagen följde utskottets förslag och avlog motionen.

Pågående utredning

I en motion (I c) väckt under allmänna motionstiden 1978 föreslogs att riksdagen skulle begära en allmän översyn av principerna för den statliga förvaltningens ställning, organisation och verksamhetsformer. Utskottet (KU 1977/78:38) ställde sig positivt till förslaget och föreslog riksdagen att ge regeringen till känna vad utskottet anført om denna undersökning.

I mars 1979 beslöt regeringen att ge förvaltningsutredningen (B 1977:01) i tilläggsuppdrag att utföra den undersökning som riksdagen hade begärt. I

direktiven betonar budgetministern att undersökningens syfte i detta skede endast bör vara att kartlägga de förändringar som har skett i den statliga förvaltningens organisation och mot bakgrund härav beskriva och analysera nu rådande förhållanden och problem i relationerna mellan regering, riksdag och förvaltningsmyndigheter.

8. Valbarhet till riksdagens revisorer

I motionen 1979/80:177 av Daniel Tarschys och Torkel Lindahl (båda fp) yrkas att 8 kap. 11 § riksdagsordningen ändras på det sättet att till riksdagsrevisor även skulle kunna utses tidigare ledamot av riksdagen. Motionen innehåller förslag till ändring av det angivna stadgandet i riksdagsordningen.

Nuvarande ordning m. m.

I regeringsformens kapitel om kontrollmakten (RF 12 kap.) stadgas i 7 § bl. a. att riksdagen inom sig väljer revisorer att granska den statliga verksamheten samt att närmare bestämmelser om revisorerna finns i riksdagsordningen. Av 8 kap. 11 § riksdagsordningen framgår att riksdagens revisorer skall vara tolv och att de väljs för riksdagens valperiod.

I förslag 1978/79:4 föreslog en av talmanskonferensen tillsatt utredning om riksdagens arbetsformer vissa åtgärder i syfte att effektivisera riksdagens revisorers verksamhet. Förslagen, som antogs av riksdagen våren 1979 (FiU 1978/79:26), innebar bl. a. en fastare anknytning av granskningsverksamheten till arbetet i riksdagens utskott. Sålunda antogs en ändring av lagen (RFS 1975:9) med instruktion för riksdagens revisorer av innebörd att revisorerna i samband med upprättandet av sin årliga granskningsplan och när skäl annars föreligger skall samråda med utskotten angående granskningsverksamheten.

Vad gällde revisorernas arbetsbelastning anfördes bl. a. följande i det förut angivna av riksdagen godkända betänkandet FiU 1978/79:26:

Revisorernas arbetsbelastning. Utredningen understryker att riksdagen genom sin kontrollmakt har en skyldighet att granska dels riksdagens egna verk, dels statsförvaltningen i övrigt, på grundval av de initiativ som tas av revisorerna, riksdagen eller dess utskott. Att utveckla riksdagens revisorer till att ha i princip samma arbetssätt, arbetsfält och arbetsmetoder som riksrevisionsverket ter sig emellertid inte önskvärt. Genom ett mera aktivt deltagande av revisorerna själva bör i stället arbetet enligt utredningen kunna få en inriktning som stämmer överens med riksdagsrevisionens uppgift som parlamentariskt kontrollorgan.

En utveckling i denna riktning aktualiserar i sin tur problemet med arbetsbelastningen för de valda revisorerna. Utredningen avvisar tanken att en riksdagsrevisor inte samtidigt skulle få vara ledamot eller suppleant i utskott. En sådan bestämmelse skulle kunna leda till icke önskvärda

rekryteringssvårigheter för revisionen, anför utredningen, som därtill fogar synpunkten att det ofta är i egenskap av utskottsledamot som revisorn har de bästa möjligheterna att få uppslag till granskningsärenden. I första hand måste man liksom hittills lita till att de som utsetts till revisorer avväger sina uppdrag så att tillräcklig tid står till buds för revisionsuppdraget, anför utredningen.

Utredningen avvisar likaså tanken att öka ut antalet revisorer. En utökning med ytterligare en avdelning om fyra ledamöter och fyra suppleanter kan enligt utredningen befaras leda till en alltför otymlig organisation.

Utredningens förslag i denna del har tillstyrkts av konstitutionsutskottet i dess yttrande. Inte heller riksdagens revisorer har framfört invändningar.

Finansutskottet har inget att erinra mot de av utredningen framförda synpunkterna. Förslaget i denna del tillstyrks av utskottet.

I den nu aktuella motionen anføres bl. a. att det är beklagligt att arbetsformsutredningens förslag inte innehåller en lösning av problemet med revisorernas ökande arbetsbörda. En väg skulle vara att inte uteslutande rekrytera revisorerna bland riksdagens ledamöter utan ha möjlighet att även anläta tidigare ledamöter som revisorer.

Över motionen har riksdagens revisorer avgett yttrande, som i sin helhet bifogas detta betänkande (bil.).

9. Kollektivanslutning till politiskt parti m. m.

I motionen 1978/79:574 av Sixten Pettersson (m) hemställs att riksdagen beslutar att hos regeringen anhålla att frågan utreds huruvida offentliga myndigheter för register som i lagens mening utgör s. k. åsiktsregister på grund av uppgifter om kollektivanslutning m. m.

I motionen 1979/80:261 av Esse Petersson (fp) och Bertil Fiskesjö (c) hemställs att riksdagen åter uttalar sin principiella inställning mot politisk kollektivanslutning.

I motionen 1979/80:464 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 motionen 1979/80:1566 av Per-Olof Strindberg m. fl. (m) hemställs att riksdagen beslutar uttala att kollektivanslutning till politiskt parti ej står i överensstämmelse med vårt demokratiska samhällsskick, varför det i lag bör inskrivas den enskildes rätt att själv avgöra eventuell anslutning till politiskt parti.

I motionen 1979/80:1569 av Allan Åkerlind 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.

Frågans tidigare behandling

Frågan om kollektivanslutningen av fackföreningsmedlemmar till det socialdemokratiska partiet har vid flera tillfällen behandlats av riksdagen, bl. a. i samband med antagandet av 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 borde lösas inte i första hand 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 framlade 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 och 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 och 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) vari 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 emellertid frågan både 1978 och 1979 med anledning av motioner i ämnet (KU 1978/79:11 och 1979/80:10). Vid båda tillfällena biföll riksdagen ett uttalande av samma innebörd som riksdagsmajoriteten ställde sig bakom vid 1976/77 års riksmöte. År 1979 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.

10. Hotet mot människovärdet

Motionen

I motionen 1979/80:259 av Sven Johansson (c) och Tore Nilsson (m) hemställs "att riksdagen hos regeringen anhåller om snar utredning om övergripande åtgärder i syfte att återställa respekten för människolivet och de omistliga värden som är vårt demokratiska samhälles fundament".

Motionärerna anför inledningsvis att människovärdet är ett bibliskt begrepp och hävdar att det utanför kristendomen ingenstans finns en klar uppfattning att en människa a priori har värde. Mot bakgrund härav tar de upp en mångfald frågor rörande individens inställning till och respekten för människolivet mot bakgrund av samhällsutvecklingen med särskild betoning av de många aborterna, debatter om dödshjälp och tragiska händelser i sjukvården. Vidare tar de upp frågor om minskande respekt för demokratin som styrelseform, ökad ekonomisk brottslighet, skattefusk. Motionärerna förordar att förhållandena blir föremål för en analys och föreslår att

regeringen bör tillsätta en utredning om övergripande åtgärder i syfte att återställa respekten för människolivet.

Tidigare riksdagsbehandling

Vid föregående riksmöte väcktes en motion (1978/79:1680) av i huvudsak samma innehåll som nu förevarande. Konstitutionsutskottet behandlade motionen i betänkandet 1979/80:31. Utskottet hänvisade i sitt yttrande till att de i motionen upptagna frågorna berörde ett mycket brett fält inom samhällsutvecklingen och som i skilda delar behandlats av ett flertal andra utskott, t. ex. kultur-, justitie- och lagutskotten samt arbetsmarknadsutskottet. Utskottet anförde att det inte var möjligt att inom ramen för en statlig utredning tillgodose de krav på kartläggning av sakförhållandena och utvecklingstendenser inom så vitt skilda områden som motionärerna avsåg och avstyrkte motionen. En ledamot (m) anförde i ett särskilt yttrande att motionärernas oro för att respekten för människolivet var i färd att undermineras är värd allvarligt beaktande och pekade på möjligheten till långsiktigmotiverad forskning inom forskningsrådsnämnden rörande de aktualiserade problemen.

11. Om rätt till trådradiosändningar av radio- och TV-program

I motionen 1979/80:589 av Torkel Lindahl och Olle Wästberg (båda fp) yrkas att riksdagen avskaffar de begränsningar i sändningsrätten som gäller för trådradio i radiolagen (1966:755).

Frågans läge

Frågan behandlades av riksdagen i samband med den s. k. radio-TV-propositionen (prop. 1977/78:91) som antogs av riksdagen våren 1978. I yttrande till kulturutskottet anförde konstitutionsutskottet (KU 1977/78:2 y) bl. a. följande.

I motionen 1415 yrkas att samfund och ideella organisationer får vidgade möjligheter att genom s. k. intern TV överföra möten m. m. till andra lokaler. Motionen 1791 innehåller ett motsvarande yrkande.

Den i motionerna behandlade frågan har inte närmare berörts i radio-TV-propositionen. Frågan behandlades på sin tid av massmedieutredningen. Den har också tagits upp i riksdagsmotioner vid ett flertal tillfällen. Utskottet hänvisar till sitt senaste betänkande i ämnet (KU 1976/77:38). Av betänkandet framgår bl. a. att inom ramen för reglerna i radiolagen har lagts fast vissa principer angående begreppet rundradiosändning genom ett i betänkandet återgivet avgörande 1976 av högsta domstolen.

Enligt 1 § radiolagen avses med rundradiosändning sådan radiosändning eller trådsändning som är avsedd att mottagas direkt av allmänheten, om sändningen icke är avsedd endast för en sluten krets, vars medlemmar är förenade genom en påtaglig gemenskap av annat slag än ett gemensamt

intresse att lyssna på eller se sändningen. Någon ändring av denna paragraf föreslås inte i radio-TV-propositionen. I förslaget till 5 § första stycket radiolagen slås fast att regeringens tillstånd krävs för att sända radioprogram i rundradiosändning. Undantag från dessa krav är dels närradiosändning, dels vidareändring av radioprogram genom centralantennanläggning (5 § tredje och fjärde styckena).

Tillstånd till sändning enligt 5 § första stycket radiolagen avses att ges till programföretag genom avtal. Enligt radiolagen gäller för dessa företag som tidigare framgått krav på opartiskhet och saklighet.

I framtiden kommer i princip att finnas tre typer av rundradiosändningar, nämligen dels sådana allmänna rundradiosändningar som nu bedrivs av Sveriges Radio, Sveriges Lokalradio och Sveriges Utbildningsradio, dels närradiosändningar och dels vidareändring av program genom centralantennanläggning.

Radioansvarighetslagen gäller för de allmänna rundradiosändningarna. För närradiosändningar kommer som tidigare nämnts en särskild lag om ansvarighet att gälla.

Rundradiosändningar, t. ex. genom kabelöverföring av ett evenemang från en lokal till en eller flera andra lokaler, kräver – om den inte bara är en vidareändring via centralantenn eller en närradio- eller när-TV-sändning – medgivande av regeringen genom avtal. Om man vill göra kabelsändningar generellt fria innebär det att ändringar måste göras så att begreppet rundradiosändningar inte omfattar kabelsändning. Detta skulle medföra en rad konsekvenser. Bl. a. skulle varken radioansvarighetslagen eller annan tryckfrihetslagstiftning gälla kabelsändning. Ändringar skulle vidare behöva göras i bl. a. upphovsrättslig lagstiftning som i väsentliga avseenden grundar sig på internationella överenskommelser.

Enligt utskottet bör en ändring i radiolagen i fråga om rätten till trådsändning inte göras utan en ingående undersökning av vilka effekter ett sådant frisläppande skulle leda till. Frågan faller inom de direktiv som lämnats den tidigare nämnda yttrandefrihetsutredningen som tillkallades förra året. Det får enligt utskottet i avvaktan på resultatet av denna utredning ankomma på regeringen att bedöma huruvida i vissa fall tillstånd kan ges till rundradiosändningar av den typ som avses i motionerna. Som nyss sagts bör någon ändring av radiolagen inte nu vidtas. Med hänvisning till det anförda avstyrks motionsyrkandena.

Kulturutskottet (KrU 1977/78:24 s. 63) och riksdagen anslöt sig till konstitutionsutskottets förslag.

Enligt vad som inhämtats kommer yttrandefrihetsutredningen att ta upp frågan sedan vissa andra utredningar behandlat angränsande frågor. Det gäller utredningen (U 1979:05) om översyn av vissa radorättsliga frågor, närradiokommittén (U 1978:11) och informationsteknologiutredningen (U 1978:12).

Utskottet

1 Statsformen

I motionen 1979/80:263 av Lars Werner m. fl. (vpk) framställs krav på ändring av statsformen till republik. I anslutning härtill föreslås annat

användningssätt av Stockholms slott.

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

2 *Folkomröstningsinstitutet*

Folkomröstningsinstitutets utformning tas upp i motionen 1979/80:1041 av Bertil Fiskesjö m. fl. (c). Enligt motionärerna bör en parlamentarisk utredning tillsättas med uppgift dels att utvärdera erfarenheterna av kärnkraftsomröstningen i våras, dels att överväga behovet av ändrade regler för folkomröstningen i andra ärenden än grundlagsfrågor. I motionen anförts att vid översynen särskilt bör beaktas om folkomröstningar i framtiden skall vara beslutande, om vilka regler som skall gälla för rätten att ta initiativ till folkomröstningar samt hur informationen inför folkomröstningar skall organiseras och finansieras.

En motion med motsvarande syfte som den förevarande behandlades förra året men avvisades av riksdagen (KU 1979/80:34). Utskottet, som inte funnit anledning att nu inta annan ståndpunkt till frågan, vill i sammanhanget erinra om att kommunaldemokratiska kommittén bl. a. har att behandla förslaget vid kommunala folkomröstningar. Motionen avstyrks.

3 *Vidgad rösträtt för invandrare som inte är svenska medborgare*

Genom beslut av riksdagen hösten 1975 har utländska medborgare som är varaktigt bosatta i Sverige rösträtt vid de kommunala valen. En förutsättning för rösträtten är att den utländska medborgaren varit kyrkobokförd i Sverige den 1 november de tre åren närmast före valåret.

I motionen 1979/80:151 av Lars Werner m. fl. (vpk) begärs att rösträtten för utländska medborgare skall utsträckas till att omfatta även riksdagsvalen. I motionen 1979/80:459 av Olof Palme m. fl. (s) föreslås att en särskild parlamentarisk utredning skall tillsättas för att studera invandrarnas deltagande i 1976 och 1979 års kommunalval och i folkomröstningen i kärnkraftsfrågan. Utredningen skall också enligt förslaget i motionen ges i uppdrag att utreda frågan om rösträtt för invandrare utan svenskt medborgarskap och andra åtgärder för att underlätta deras deltagande i de politiska beslutsprocesserna.

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 tunnast 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.

4-6 Övriga frågor med anknytning till valsystemet

I motionerna 1979/80:203 av Lars Werner m. fl. (vpk), 1979/80:588 av Torkel Lindahl och Kerstin Ekman (båda fp) och 1979/80:1567 av Olle Svensson och Arne Gadd (båda s) tas upp olika frågor med anknytning till valsystemet. I motionen 203 begärs en utredning rörande slopande av småpartispärr vid riksdagsvalet. I motionen 588 hemställs att riksdagen skall begära förslag från regeringen om ett system med personval i enlighet med personvals- och valkretsutredningens förslag. I motionen 1567 slutligen föreslås att de studier angående majoritetsval som genomförts av författningsutredningen och personvalsutredningen skall fullföljas genom att den under hösten 1979 beslutade författningsutredningen får i uppdrag att studera hur ett sådant valsystem skulle ha fungerat med 1976 och 1979 års valsiffror.

De frågor som tas upp i motionerna har samtliga aktualiserats vid olika tillfällen under senare år.

4 Spärreglerna vid riksdagsval

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

5 Personval

Frågan om ett ökat inslag av personval i valsystemet har utretts av personvals- och valkretsutredningen som redovisat sitt arbete i betänkandet Personvals- och valkretsindelning (SOU 1977:94). Utredningens förslag mot vilket tre av ledamöterna avlämnat reservation har remissbehandlats. Av remissvaren framgår att utredningens förslag föranlett olika bedömningar. Remissopinionen är enligt utskottets mening sådan att förslaget inte utan vidare bearbetning kan läggas till grund för ett nytt valsystem. Utskottet, som vill erinra om att frågan är under regeringens prövning, anser att frågor som rör valsystemet bör beslutas under största möjliga enighet och avstyrker med hänvisning till det anförda även motionen 588.

6 Majoritetsval

Utskottet avstyrker också yrkandet i motionen 1567 om ytterligare studier av majoritetsvals-systemet. Genom de studier av 1973 års val som genomförts senast av personvals- och valkretsutredningen är det väl kartlagt vilket resultat ett sådant valsystem skulle ha givit i vårt land även vid andra valsiffror än de som då gällde. Intresset för majoritetsvals-systemet kan i dag i vårt land endast motiveras på statsvetenskapliga grunder. Det bör enligt utskottets mening vara en uppgift för de statsvetenskapliga institutionerna att, i den utsträckning det av vetenskapliga skäl kan vara motiverat, genomföra sådana studier som begärs i motionen. Med hänvisning till det anförda avstyrker utskottet motionen 1567.

7 Myndigheternas tillämpningsföreskrifter

I motionen 1979/80:1564 av Joakim Ollén (m) framhålls att utvecklingen mot en alltmer komplicerad och omfattande lagstiftning har medfört att det blivit svårare för riksdagen att i detalj utforma alla regler. Regeringen eller någon myndighet har då fått i uppdrag att utforma tillämpningsföreskrifter. Motionären begär att effekterna av myndigheternas normgivning utreds och att förslag som syftar till att öka riksdagens kontroll över denna normgivning framläggs.

Enligt regeringsformen kan en myndighet som lyder under regeringen erhålla kompetens att besluta om föreskrifter på två sätt, dels genom delegation från riksdagen till regeringen som i sin tur delegerar vidare till myndigheten (8 kap. 11 §), dels genom delegation från regeringen av den direkt på regeringsformen grundade normgivningsmakt som tillkommer regeringen (8 kap. 13 §). Riksdagen kan alltså i princip inte överlämna befogenhet att besluta om föreskrifter direkt till en myndighet under regeringen. Å andra sidan krävs riksdagens uttryckliga medgivande för att regeringen skall kunna delegera vidare till myndighet en normgivningsbefogenhet som grundar sig på delegation från riksdagen. Riksdagen kan därvid föreskriva att vidaredelegationen endast kan ske till viss angiven myndighet och begränsas till vissa särskilda frågor.

Kontrollen av att myndigheternas normgivning håller sig inom ramen för givna delegationsbestämmelser åvilar i första hand regeringen i egenskap av den myndighet som meddelar dessa bemyndiganden. Kontroll på riksdagens vägnar kan utövas av justitieombudsmännen. Även riksdagens revisorer kan i sin granskning komma in på dessa frågor. Vidare har konstitutionsutskottet möjlighet att granska hur regeringen utövar sin kontroll av myndigheternas normgivningsmakt. Riksdagen kan givetvis också begära hos regeringen att viss kontroll utförs. Även den kontroll av myndigheternas normgivning som initieras av medborgare är av stor betydelse. Den kan ha formen av att normbeslut överklagas till regeringen eller anmäls till granskning hos JO eller JK.

Enligt utskottet är det väsentligt att det sker en kontroll av att myndigheternas normgivning inte går utöver de ramar som angetts i delegationsbesluten. Utskottet har i det föregående redovisat en rad möjliga kontrollvägar. Det är angeläget att dessa vägar utnyttjas inte bara då misstanke om missbruk föreligger utan också för en mer fortlöpande kontroll. Utskottet anser att, för att underlätta kontrollen, bör det klart framgå av varje författning, som beslutas av en myndighet, vilken rättslig grund som myndigheten har haft för sitt beslut.

Med anledning av motionens krav på utredning vill utskottet framhålla att en analys av nu rådande förhållanden och problem i relationerna mellan regering, riksdag och förvaltningsmyndigheter f. n. görs av förvaltningsutredningen på begäran av riksdagen (KU 1977/78:38). Resultaten av denna utredning bör enligt utskottets mening avvaktas innan riksdagen tar initiativ till ytterligare utredningar på detta område. Utskottet avstyrker därför motionen.

8 Valbarhet till riksdagens revisorer

I motionen 1979/80:177 av Daniel Tarschys och Torkel Lindahl (båda fp) föreslås att möjlighet införs att till riksdagsrevisor även skall kunna utses tidigare ledamot av riksdagen.

Utskottet vill erinra om att frågan om riksdagens revisorers organisation och verksamhetsformer ganska nyligen varit föremål för översyn av en inom riksdagen tillsatt utredning (FiU 1978/79:20). Ett resultat av denna översyn är att granskningsverksamheten skall bedrivas i nära anslutning till arbetet i riksdagens utskott. Riksdagens revisorer har avstyrkt bifall till motionen (se bilaga till detta betänkande) och därvid hänvisat till nämnda översyn samt framhållit värdet av att revisorerna genom att tillhöra riksdagen får information och uppslag av stor betydelse för revisionen. Med hänvisning till revisorernas bedömning avstyrker utskottet motionen.

9 Kollektivanslutning till politiskt parti m. m.

Frågan om *kollektivanslutning till politiskt parti* tas upp i en rad motioner. I motionen 1978/79:574 av Sixten Pettersson (m) begärs utredning av frågan huruvida offentliga myndigheter för register som i lagens mening utgör s. k. åsichtsregister på grund av uppgifter om kollektivanslutning m. m. I motionen 1979/80:261 av Esse Petersson (fp) och Bertil Fiskesjö (c) hemställs att riksdagen åter uttalar sin principiella inställning mot politisk kollektivanslutning. Lagstiftningsåtgärder för att lösa frågan begärs i motionerna 1979/80:464 och 1569 av Allan Åkerlind m. fl. (m) samt i motionen 1979/80:1566 av Per-Olof Strindberg m. fl. (m).

Vid utfrågningar inför utskottet har synpunkter lämnats av socialdemokratiska partiets partisekreterare Sten Andersson och professorn i statskunskap vid Uppsala universitet Leif Lewin.

Enligt utskottet måste det tillkomma fackliga organisationer att fatta beslut i egna angelägenheter. Av principiella skäl avstyrker därför utskottet bifall till samtliga motioner.

10 Hotet mot människovärdet

Beträffande motionen 1979/80:259 av Sven Johansson (c) och Tore Nilsson (m) rörande hotet mot människovärdet m. m. får utskottet, under hänvisning till ställningstagandet under föregående lagtima riksmöte till motion med i huvudsak likartad motivering och hemställan, avstyrka förevarande motion.

11 Om rätt till trådradiosändningar

I motionen 1979/80:589 av Torkel Lindahl och Olle Wästberg i Stockholm (båda fp) begärs att riksdagen avskaffar de begränsningar i sändningsrätten som gäller för trådradio i radiolagen.

Den i motionen upptagna frågan kommer att behandlas av bl. a. utredningen (U 1979:05) om översyn av vissa radorättsliga frågor. Utskottet anser att detta utredningsarbete bör avvaktas innan ställning tas från

riksdagens sida i fråga om ändring av radiolagen i det avseende som föreslås i motionen.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *statsformen*
att riksdagen avslår motion 1979/80:263,
2. beträffande *folkomröstningsinstitutet*
att riksdagen avslår motion 1979/80:1041,
3. beträffande *vidgad rösträtt för invandrare som inte är svenska medborgare*
att riksdagen avslår motionerna 1979/80:151 och 1979/80:459,
4. beträffande *spärreglerna vid riksdagsval*
att riksdagen avslår motionen 1979/80:203,
5. beträffande *personval*
att riksdagen avslår motion 1979/80:588,
6. beträffande *studier av majoritetsval*
att riksdagen avslår motion 1979/80:1567,
7. beträffande *myndigheternas tillämpningsföreskrifter*
att riksdagen avslår motion 1979/80:1564,
8. beträffande *valbarhet till riksdagens revisorer*
att riksdagen avslår motion 1979/80:177,
9. beträffande *kollektivanslutning till politiskt parti m. m.*
att riksdagen avslår motionerna 1978/79:574, 1979/80:261, 1979/80:464, 1979/80:1566 och 1979/80:1569,
10. beträffande *hotet mot människovärdet*
att riksdagen avslår motion 1979/80:259 samt
11. beträffande *rätt till trådradiosändning av radio- och TV-program*
att riksdagen avslår motion 1979/80:589.

Stockholm den 6 november 1980

På konstitutionsutskottets vägnar
BERTIL FISKESJÖ

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

Vid beslut under

mom. 1-5 har Bo Södersten (s) ersatt Olle Svensson

mom. 6 har Lahja Exner (s) ersatt Wivi-Anne Cederqvist

mom. 6, 9 har Britta Hammarbacken (c) ersatt Sven-Erik Nordin och Kerstin Sandborg (fp) ersatt Esse Petersson

mom. 9 har Allan Ekström (m) ersatt Gunnar Biörck i Värmdö.

Reservationer

1. Folkomröstningsinstitutet (mom. 2)

Bertil Fiskesjö (c), Sven-Erik Nordin (c), Gunnar Biörck i Värmdö (m) och Bengt Kindbom (c) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 20 som börjar med "En motion" och slutar med "Motionen avstyrks" 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 faktamaterial. 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 i våras 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 2 bort hemställa

2. beträffande *folkomröstningsinstitutet*

att riksdagen med bifall till motionen 1979/80:1041

ger regeringen till känna vad utskottet anfört om folkomröstningsinstitutet, m. m.

2. Vidgad rösträtt för invandrare (mom. 3)

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

dels att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 20 med "Utskottet har" och slutar på s. 21 med "ifrågavarande motionsyrkanden" 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 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.

dels att utskottet under 3 bort hemställa

3. *beträffande vidgad rösträtt för invandrare som inte är svenska medborgare*
att riksdagen bifaller motion 1979/80:459 och avslår motion 1979/80:151.

3. Personval (mom. 5)

Daniel Tarschys (fp) och Esse Petersson (fp) anser

dels att det avsnitt i utskottets yttrande på s. 22 som börjar med orden "Frågan om" och slutar med orden "motionen 588" 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 5 bort hemställa

5. *beträffande personval*
att riksdagen med anledning av motion 1979/80:588 ger regeringen till känna vad utskottet anför.

4. Studier av majoritetsval (mom. 6)

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 på s. 22 som börjar med "Utskottet avstyrker" och slutar med "motionen 1567" bort ha följande lydelse:

I motion 1979/80:1567 föreslås att grundlagskommittén skall ges i uppdrag att fullfölja de studier av majoritetsvals-systemet som påbörjades av författningsutredningen och som sedan fortsatt inom personvals- och valkretsutredningens arbete. Riksdagen har vid två tillfällen – 1969 och 1971 – ställt sig bakom initiativ av motsvarande innebörd. I sitt betänkande 1969 (KU 1969:7) anförde utskottet att den allmänna debatten borde tillföras material som belyser frågan om valsättets inverkan på mandatfördelningen och därmed sammanhängande förhållande.

Valsystemet är som framgår av motiveringen i motionen av central betydelse för det parlamentariska statsskickets funktionsduglighet. Det är därför en naturlig uppgift för statsmakterna att främja en saklig och fortlöpande debatt om olika mandatfördelningsmetoder och andra förhållanden av betydelse för riksdagens sammansättning och arbetsförutsättningar. Utskottet anser därför att det nu, liksom 1969 och 1971, är väl motiverat

med en uppföljning av tidigare undersökningar rörande majoritetsvals-systemet. Genom det arbete som personvals- och valkretsutredningen lagt ner på att utarbeta en valkretsindelning för fingerade val med enmansvalkretsar krävs nu endast begränsade arbetsinsatser för att aktualisera dessa studier på grundval av 1976 och 1979 års valsiffror.

Utskottet tillstyrker sålunda motionens förslag att studierna rörande majoritetsval skall fullföljas.

Det bör dock ankomma på regeringen att bedöma vem som skall ges ansvaret för arbetet. Grundlagskommittén räknar enligt vad utskottet erfarit med att avsluta sitt arbete i början av år 1981 varför det kan vara lämpligare att den nu aktuella utredningsuppgiften uppdras åt annat organ.

dels att utskottet under 6 bort hemställa

6. *beträffande studier av majoritetsval*

att riksdagen med anledning av motion 1979/80:1567 ger regeringen till känna vad utskottet anfört angående fullföljande av de studier rörande majoritetsval som genomförts av författningsutredningen och personvals- och valkretsutredningen.

5. Kollektivanslutning till politiskt parti m. m. – lagstiftningsåtgärder (mom. 9)

Anders Björck, Per Unckel och Allan Ekström (alla m) anser

dels att utskottets yttrande på s. 24 som börjar med "Enligt utskottet" och slutar med "samtliga motioner" 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 sex tillfällen bestämt tagit avstånd från systemet med kollektivanslutning.

Socialdemokraternas partisekreterare Sten Andersson har företrätt inför utskottet i samband med behandlingen av detta ärende. Av hans uttalanden framgick klart att man inom det socialdemokratiska partiet inte övrväger några förändringar som tillgodoser de demokratiska krav på anslutningen till politiska partier som utskottet anser vara självklara.

Då riksdagens upprepade uttalanden mot kollektivanslutningen inte respekterats eller kommer att respekteras av det socialdemokratiska partiet

måste frågan lösas genom lagstiftning utformad på ett sådant sätt att kollektivanslutning såväl direkt som indirekt 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 9. bort hemställa

9. *beträffande lagstiftningsåtgärder mot kollektivanslutning till politiskt parti*

att riksdagen med bifall till motionerna 1979/80:464, 1979/80:1566 och 1979/80:1569 och med avslag på motionerna 1978/79:574 och 1979/80:261 hos regeringen begär förslag till lagstiftning mot kollektivanslutning till politiskt parti.

6. Kollektivanslutning till politiskt parti m. m. – riksdagsuttalande (mom. 9)

Bertil Fiskesjö (c), Bengt Kindbom (c), Daniel Tarschys (fp), Britta Hammarbacken (c) och Kerstin Sandborg (fp) anser

dels att utskottets yttrande på s. 24 som börjar med "Enligt utskottet" och slutar med "samtliga motioner" bort ha följande lydelse:

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 9. bort hemställa

9. *beträffande riksdagsuttalande mot kollektivanslutning till politiskt parti*
att riksdagen med bifall till motionen 1979/80:261 och med avslag på motionerna 1978/79:574, 1979/80:464, 1979/80:1566 och 1979/80:1569 godkänner vad utskottet uttalat i frågan.

RIKSDAGENS REVISORER 1980-05-08

Till riksdagens konstitutionsutskott

Konstitutionsutskottet har berett riksdagens revisorer tillfälle att avge yttrande över motionen 1979/80:177 av Daniel Tarschys och Torkel Lindahl om ändrade valbarhetsregler för riksdagens revisorer.

I motionen förordas att valbarhetsreglerna för riksdagens revisorer ändras på ett sådant sätt att även tidigare riksdagsledamöer kan väljas till revisorer. Bland dessa finns, framhåller motionärerna, flera som genom omfattande erfarenheter av riksdagsarbetet har goda förutsättningar att delta i revisionen och som också kan avsätta den tid som behövs för ett aktivt engagemang i verksamheten. En ändring i denna riktning skulle enligt motionärerna kunna leda till ett bättre utnyttjande av en värdefull "begåvningsreserv".

Motionen utmynnar i en hemställan om att ett tillägg skall göras till 8 kap. 11 § första stycket riksdagsordningen av innebörd att revisorerna väljs *bland riksdagens nuvarande och tidigare ledamöter*.

Revisorerna vill inledningsvis framhålla att en förändring av äsyftat slag skulle kräva en ändring även av 12 kap. 7 § regeringsformen. Där stadgas nämligen bl. a. att riksdagen *väljer inom sig* (kursiverat här) revisorer att granska den statliga verksamheten. Detta valbarhetsvillkor tillkom genom 1974 års grundlagreform för att bl. a. bättre markera den koppling som enligt grundlagberedningen borde finnas mellan riksdagen och dess revisorer.

Genom beslut vid riksmötet 1978/79 fastställdes nya riktlinjer för riksdagens revisorers verksamhet (försl. 1978/79:4, FiU 1978/79:26, rskr 1978/79:259). En bärande tanke bakom beslutet var att revisorerna skulle ges en närmare anknytning till det löpande riksdagsarbetet.

Sålunda förutsattes det att revisorerna varje år skulle inhämta förslag till granskningsärenden från riksdagsutskotten.

Vidare skulle man pröva en ny form av kontakter mellan revisorerna och utskotten. Dessa kontakter skulle ha formen av regelbundna överläggningar mellan revisorernas tre ordföranden och utskottets presidier. Vid överläggningarna, som borde hallas två gånger årligen, skulle bl. a. revisorerna informera om pågående och planerade granskningsprojekt inom respektive utskotts intresseområde.

Riksdagsbeslutet innebar slutligen också att formerna för revisorernas rapportering ändrades. Tidigare kunde revisorerna redovisa sina iakttagelser och förslag antingen till riksdagen eller till regeringen. Numera skall framställningar av detta slag riktas till enbart riksdagen för att denna skall kunna ta ställning till revisorernas synpunkt och rekommendationer i varje enskilt ärende.

Den fastare bindning som revisorerna fått till riksdagen har kommit till uttryck i en av revisorerna nyligen antagen arbetsordning. Vad som finns föreskrivet i denna om samarbetet med riksdagen har därefter utvecklats vidare av revisorernas arbetsutskott. I en särskild rekommendation har arbetsutskottet sålunda anvisat former för hur enskilda revisorer skall bevaka revisionens intressen i riksdagsarbetet. Rekommendationen, som närmast inriktar sig på riksdagens behandling av revisorernas framställningar, förutsätter att revisorsuppdraget är föreant med ett riksdagsledamotskap.

Värdet av att en revisor samtidigt är riksdagsledamot har under det gångna

året bekräftats av den ökade mängd av underhandskontakter som riksdagskolleger tagit med enskilda revisorer i olika revisionella frågor.

Strävandena under senare år har således varit att stärka banden mellan revisorerna och riksdagen och att öppna kanaler för nya kontakter av olika slag. Den i motionen 1979/80:177 förordade lösningen motverkar enligt revisorernas mening detta syfte. Motionens förslag innebär i visst avseende också en återgång till tidigare övergivna principer. Revisorerna avstyrker därför motionärernas yrkanden.

På riksdagens revisorers vägnar

Ingegerd Troedsson

Göran Hagbergh

