

Nr 30

Konstitutionsutskottets betänkande i anledning av propositionen 1972:66 med förslag till grundlagsändringar m. m., avseende ersättare för riksdagsledamöterna, samt följdmotioner.

I detta betänkande behandlas propositionen 1972:66 med förslag till grundlagsändringar m. m., avseende ersättare för riksdagsledamöterna, samt de med anledning av propositionen väckta motionerna 1972:1634 av herr Sjöholm (fp), 1972:1659 av herr Bohman m. fl. (m), 1972:1660 av herr Molin m. fl. (fp), 1972:1662 av herr Enlund m. fl. (fp, m) och 1972:1663 av herr Eriksson i Arvika (fp).

Tidigare förslag m. m.

I en motion till *1928 års riksdag* (1928:I:54) föreslogs att för riksdagsledamot som av långvarigt laga förfall blev förhindrad att fullgöra sitt uppdrag skulle kunna inkallas ersättare för viss riksdag med rätt för den ursprungligen valde ledamoten att åter inträda vid nästkommande riksdag. Motionen avstyrktes av utskottet och avslogs i riksdagen. Utskottet (KU 1928:3) fäste avgörande vikt vid den invändningen mot förslaget att riksdagsmannasuppleanterna i allmänhet inte skulle hinna förvärva den erfarenhet och vana vid riksdagsarbetet eller vinna det intresse för uppgiften, som erfordrades för att deras insats skulle bli av värde.

I motionerna 1950:I:20 och 1950:II:20 till *1950 års riksdag* hemställdes ånyo att ersättare skulle kunna inkallas vid långvarigt förfall för riksdagsledamot. På hemställan av utskottet avslog riksdagen motionerna (KU 1950:2).

Författningsutredningen föreslog att ersättare skulle finnas för riksdagsledamöterna (6 kap. 1 § förslaget till regeringsform). Ersättare skulle enligt förslaget inte väljas särskilt utan utses genom "fortsatt sammanräkning". Detta innebar med författningsutredningens valsystem att valkandidat, som inte erhållit mandat, skulle bli ersättare för de på samma lista valda kandidaterna för samma parti. För den som valts i valkrets inträdde ersättarna i ordning efter högsta personliga röstetal, och för den som valts i region inträdde de i valsedelns ordningsföljd. Systemet innebar att ersättarna inte var personliga. Enligt 1 kap. 20 § förslaget till riksdagsordning skulle talmannen, när riksdagsledamot beviljats ledighet från riksdagsarbetet, inkalla ersättare, om så erfordrades. Enligt utredningens

mening borde det anses vara erforderligt att ersättare inträdde i de fall ledighet omfattade dag, då arbetsplenium hålls. Ledighetens längd var i och för sig utan betydelse. I 1 kap. 19 § förslaget till riksdagsordning stadgades att ledamot efter ansökan kunde beviljas ledighet från riksdagsarbetet. Ledighet för högst sju dagar skulle beviljas av talmannen och för längre tid av riksdagen. Om ersättare inkallades till tjänstgöring, innebar det enligt författningsutredningen att han trädde i den ordinarie ledamotens ställe vid riksdagssammanträde. Han borde dock inte utan vidare träda i dennes ställe i utskott eller annat riksdagsorgan. För ersättare, som tjänstgjorde i riksdagsledamots ställe, skulle enligt 6 kap. 16 § förslaget till regeringsform gälla vad som var stadgat i fråga om ledamot. Avgick ledamot i förtid, skulle han efterträdas av förste ersättare inom samma parti.

Enligt författningsutredningen var den grundläggande motiveringen för ersättarinstitutionen att denna utgjorde en garanti för att medborgarnas vid val uttryckta vilja återspeglades i riksdagens beslut, oberoende av om någon eller några av de ordinarie representanterna var förhindrade att delta i beslutet. Ett införande av suppleanter för riksdagens del skulle stå i principiell överensstämmelse med den demokratiska samhällsordningen. Det förelåg enligt utredningen ett bestämt praktiskt behov av ersättare för riksdagsledamöterna. Sålunda kunde åtskilliga ledamöter till följd av bl. a. uppdrag i internationella sammanhang under långa perioder vara förhindrade att delta i riksdagsarbetet. Utredningen framhöll vidare att rekryteringen till riksdagen skulle underlättas om ersättare fanns som kunde lösgöra ledamot i riksdagen för viktigare egna angelägenheter.

I ett särskilt yttrande av två ledamöter och två experter i författningsutredningen hävdades att mer preciserade villkor borde uppställas för ledighet, som kunde föranleda att ersättare inkallades.

Författningsutredningens förslag om en ersättarinstitution mottogs övervägande positivt av remissinstanserna. Endast ett av remissorganen avstyrkte förslaget.

Ersättarfrågan prövades inte i samband med *enkammarreformen* 1968–1969. Utskottet (KU 1968:20 s. 15–16) berörde den emellertid vid diskussionen om den nya riksdagens ledamotsantal. Utskottet framhöll i sitt av riksdagen godkända betänkande att en ersättarinstitution i viss mån kan tillgodose samma intresse som ett högt ledamotsantal, nämligen att riksdagens folkliga förankring breddas genom att olika landsdelar och orter samt skilda yrkes- och intresseriktningar får större möjligheter att bli representerade i riksdagen. Utskottet tillade att det fränsett det sagda torde bli ofrånkomligt att ånyo överväga ledamotsantalet i den mån ersättare införs. Utskottet uttalade som ett önskemål att frågan om införande av ersättare för riksdagens ledamöter behandlades med viss förtur inom grundlagberedningen. Det framhölls att om prövningen skulle utfalla positivt, detta kunde få konsekvenser bl. a. för planeringen av den nya riksdagens lokaler.

I två likalydande motioner till *1970 års riksdag* [1970:I:270 (s) och 1970:II:307 (s)] anhölls att riksdagen hos Kungl. Maj:t måtte begära att förslag snarast möjligt förelades riksdagen om införande av ett system med ersättare för riksdagsledamot i huvudsak i enlighet med författningsutredningens förslag. Motionärerna åsyftade införande av ett ersättarsystem redan i början av 1971 års vårsession. Även i motionen 1970:II:140 (fp) aktualiserades frågan om ersättare för statsråden. Senare under våren 1970 avlämnade grundlagberedningen sitt betänkande om ersättare för riksdagsledamöter (SOU 1970:17). Under hänvisning till innehållet i detta, som enligt utskottet i allt väsentligt tillgodosåg motionärernas synpunkter, och med förmålan att remissbehandling av förslaget avsågs ske hemställde utskottet (KU 1970:40) att riksdagen måtte förklara motionerna besvarade med vad utskottet hemställt. Riksdagen följde utskottet.

Vid *1971 års riksdag* förelåg ett motionsyrkande [1971:290 (s)] som berörde frågan om införande av ett system med ersättare för riksdagsledamot som är statsråd eller talman. Utskottet framhöll i sitt avstyrkande yttrande (KU 1971:16) bl. a. följande:

Utskottet vill understryka vikten av att ett förslag om ersättare för riksdagsledamöter, avseende inte endast ersättare för riksdagsledamot som är statsråd eller talman utan även för frånvarande riksdagsledamot i övrigt, framlägges i god tid före nomineringarna till 1973 års val. Med hänsyn till vad som upplysts förutsätter dock utskottet att förslag – efter sedvanlig remissbehandling – såväl avseende ersättare för riksdagsledamöter som beträffande valförfarandet kommer att framläggas under vårriksdagen 1972 utan särskild framställning från riksdagen.

I enlighet med utskottets hemställan avlog riksdagen motionsyrkandet.

Propositionen

Hemställan

Under återopande av statsrådsprotokollet över justitieärenden den 3 mars 1972 har Kungl. Maj:t

dels förelagt riksdagen för prövning i grundlagsenlig ordning ett vid propositionen fogat förslag till ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen,

dels föreslagit riksdagen att bifalla vid propositionen fogade förslag till

- 1) lag om ersättare för riksdagsledamöter,
- 2) lag om ändring i lagen (1920:796) om val till riksdagen.

Förslaget till grundlagsändringar och förslaget till lag om ersättare för riksdagsledamöter framgår av *bilaga 1 resp. 2* till betänkandet. Beträffande förslaget till ändring i vallagen hänvisas till propositionen.

Huvudsakligt innehåll

I propositionen föreslås att det skall finnas ersättare för riksdagsledamot som är riksdagens talman eller som tillhör statsrådet liksom för ledamot som är ledig. Under tid som ledamot är talman eller statsråd skall hans mandat innehåsa av ersättare. Beviljas ledamot ledighet, för minst en månad skall ersättare kallas in för att tjänstgöra i ledamotens ställe.

Enligt förslaget skall ersättarna utses vid samma valhandling som ledamöterna. Vid valet får endast s. k. ospaltade valsedlar användas. Ersättarna utses i princip enligt samma regler som f. n. gäller vid utseende av efterträdare till avgången ledamot, dvs. ersättarna skall utses – *förutom från samma parti – i samma valkrets och från samma listtyp som ledamoten*. För varje ledamot skall utses lika många ersättare som partiet fått mandat i valkretsen, dock minst tre. Reglerna innebär att ersättarna kommer att fungera som gruppersättare.

Ersättare kallas av talmannen. Därvid skall talmannen i princip iakttaga den mellan ersättarna bestämda turordningen. Denna får frångås endast om särskilda skäl gör det motiverat.

I propositionen föreslås vidare ändringar i reglerna om fullmakt för riksdagsledamot. Bl. a. föreslås att beteckning fullmakt byts ut mot bevis.

Avsikten är att de erforderliga grundlagsändringarna skall slutligt antas i början av 1974 års riksdag och ersättarna finnas tillgängliga för tjänstgöring tämligen omedelbart därefter. Vissa av de föreslagna ändringarna i vallagstiftningen – bl. a. de som gäller valsedels utformning – måste därför tillämpas redan vid 1973 års ordinarie val.

Propositionen bygger på ett av grundlagberedningen i betänkande år 1970 (SOU 1970:17) framlagt förslag. Beredningen har med endast smärre jämkningar fört över sitt förslag om ersättare för riksdagsledamöterna till det förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning som beredningen nyligen har offentliggjort (SOU 1972:15).

Utskottet redogör i det följande närmare för propositionens motiv m. m. i två avseenden, nämligen i fråga om metoden att utse ersättare och om antalet ledamöter i riksdagen. I övrigt hänvisas till propositionen.

Metoden att utse ersättare

Den i propositionen föreslagna metoden att välja ersättare fördes fram redan i grundlagberedningens förslag 1970. Beredningen föreslog sålunda att det för varje ledamot skall utses lika många ersättare som partiet har fått mandat i valkretsen, dock alltid minst tre. Principen är att ersättare utses från samma parti, i samma valkrets och från samma listtyp som den ledamot som skall ersättas. Eftersom förslaget förutsätter att endast ospaltade valsedlar skall få användas, kommer samma person att vara ersättare för flera ledamöter (gruppersättare), om partiet erövrat flera mandat med listtypen i fråga. Ersättarna skall i princip kallas in till tjänstgöring i den ordning som de har utsetts.

Den sålunda föreslagna metoden att utse ersättare kritiserades under remissbehandlingen av beredningens betänkande med motivering att den kommer att leda till att ett alltför stort antal ersättare utses. En av de remissinstanser som var kritiska mot metoden – 1965 års valtekniska utredning – förde i sitt yttrande fram en alternativ metod, som leder till att antalet ersättare avsevärt begränsas. Förslaget går ut på att ersättarna utses på samma sätt som innehavarna av de utjämningsmandat som tilldelas partierna, dvs. ersättarna hämtas en efter en från den valkrets där partiet i fråga vid varje tillfälle ligger närmast till att ta ytterligare utjämningsmandat. Varje parti får "riksersättare" till ett antal som svarar mot förslagsvis en femtedel av partiets mandat i riksdagen, dock minst fem. Utredningen tänker sig i första hand att ersättarna kallas till tjänstgöring i den ordning de har utsetts. – Ersättare för talmannen och för statsråd liksom för ledamot som är ledig längre tid skall dock enligt valtekniska utredningens förslag utses i ledamotens valkrets och från hans listtyp (särskild ersättare).

Chefen för justitiedepartementet förklarar i propositionen att han anser det vara mindre tillfredsställande med en ordning som innebär att en grupp av väljare som genom att förena sig om att använda viss valsedel lyckas placera en på denna valsedel upptagen kandidat i riksdagen skulle kunna hamna i den situationen att denna person ersätts av någon som hämtats från annan valsedelstyp och annan valkrets. Han vill därför inte frångå grundlagberedningens förslag när det gäller metoden att utse ersättare. Nackdelarna med den av beredningen föreslagna ordningen för val av ersättare anser han kunna motverkas genom den ändringen i förhållande till beredningens förslag att ersättare skall kunna kallas in endast vid ganska långvarig ledighet för ordinarie ledamot – minst en månad.

Riksdagens ledamotsantal

En reservant i grundlagberedningen (m) hävdade att införandet av ett ersättarsystem borde kombineras med en sänkning av riksdagens ledamotsantal. En annan ledamot i beredningen (fp) anslöt sig i ett särskilt yttrande till tanken på ett lägre ledamotsantal i enkammarformen men ansåg – liksom beredningens majoritet – att en bedömning borde anstå till dess man fått större erfarenheter av den nya riksdagens arbetsmöjligheter. Några remissinstanser intog samma ståndpunkt som reservanten. Departementschefen erinrar i detta avseende till en början om att arbetsförhållandena i riksdagen under den tid som har förflutit sedan enkammarreformen genomfördes kontinuerligt har varit föremål för debatt. Det har därvid förts fram att riksdagens ledamotsantal är för högt och att riksdagsarbetet inte minst därför är tungrovt.

Enligt departementschefens mening finns det inte anledning att koppla samman ersättarfrågan med den större frågan om lämpligt antal riksdagsledamöter. Ersättarsystemet innebär endast att riksdagens möjligheter att fungera med det i grundlag fastställda ledamotsantalet förbät-

ras. Det finns heller inte, heter det vidare, något påtagligt stöd för att ett ersättarsystem i den utformning som har förordats i propositionen kommer att få någon märkbar negativ effekt på arbetsförhållandena i riksdagen. Departementschefen vill till detta foga att frågan om lämpligt antal riksdagsledamöter varken kan eller bör bedömas uteslutande eller ens huvudsakligen under hänsynstagande till arbetsförhållandena i riksdagen. Andra faktorer som t. ex. hänsynen till möjligheterna att bereda olika landsdelar allsidig representation i riksdagen måste väga tungt i ett sådant sammanhang.

Motionerna

Hemställan avser

i *motionen 1972:1634*: "att riksdagen vid behandlingen av Kungl. Maj:ts proposition nr 66 år 1972 måtte för sin del besluta med bifall till propositionen att antalet ledamöter i enkammaren bestämmas till 175 samt hos Kungl. Maj:t hemställa om förslag till de följdändringar i regeringsform och riksdagsordning som betingas av ett antagande av detta yrkande, varvid antalet utskottsrepresentanter dock bör bestämmas till lägst 9";

i *motionen 1972:1659*: "att riksdagen, med avslag på Kungl. Maj:ts proposition 1972:66, hemställer att Kungl. Maj:t förelägger 1973 års vårriksdag nytt förslag om ersättare för riksdagsledamöter och om att riksdagen skall bestå av 299 ledamöter";

i *motionen 1972:1660*:

"att riksdagen i samband med beslut om införande av ersättarsystem beslutar om en sänkning av antalet ledamöter i riksdagen från 350 till 299 med ikraftträdande fr. o. m. 1977 års riksdag;

att konstitutionsutskottet framlägger förslag till erforderliga lagändringar i enlighet härmed; samt

att riksdagen under godkännande i övrigt av Kungl. Maj:ts förslag till Lag om ersättare för riksdagsledamöterna beslutar att meningens 'Om särskilda skäl föranleda det, får talmannen dock frågå den sålunda bestämda ordningen.', utgår ur lagtexten";

i *motionen 1972:1662*: "att riksdagen avslår prop. 1972:66 samt att -- därest avslagsyrkandet icke vinner riksdagens bifall -- det av valtekniska utredningen skisserade alternativa ersättarsystemet tillämpas"; samt

i *motionen 1972:1663*:

"1. att riksdagen beslutar om ett system med riksersättare med den utformning som föreslagits i motionen;

2. att konstitutionsutskottet framlägger förslag till erforderliga lagändringar i enlighet härmed".

I de motioner, vari yrkas en sänkning av riksdagens ledamotsantal -- 1972:1634, 1972:1659 och 1972:1660 -- framhålls att det nuvarande

höga ledamotsantalet i kammaren har visat sig ogynnsamt påverka riksdagens arbetsduglighet. Genom det föreslagna ersättersystemet, som motionärerna i och för sig inte har något att erinra mot, skulle riksdagen reellt få ett tillskott av ledamöter och arbetsbelastningen i riksdagen ytterligare öka. I motionerna 1972:1659 och 1972:1660 betonas att den med ledamotsantalet sammanhängande stora arbetsbelastningen på kammaren menligt begränsar riksdagsledamöternas möjligheter att hålla kontakt med väljarna.

Till stöd för förstahandsyrkandet i motionen 1972:1662 om avslag på propositionen återopas följande. Riksdagens arbetsvolym skulle öka om ersättare införs. En sådan konsekvens kan inte godtas. Å andra sidan bör inte en sänkning av ledamotsantalet tillgripas enbart för att möta olägenheterna med ett ersättersystem; frågan om en sänkning bör bli föremål för en mera allsidig prövning. Motionärerna hävdar vidare att en följd av förslaget om ersättare skulle bli att regeringen får fler företrädare i riksdagen än som motsvarar väljarunderlaget.

Både i motionen 1972:1662 (andrahandsyrkandet) och i motionen 1972:1663 förordas att ersättarna skall utses med tillämpning av den metod som har förts fram av valtekniska utredningen. Som fördelar med denna metod framför den i propositionen föreslagna ser motionärerna bl. a. att den medför att antalet ersättare kan begränsas och att ersättarna i större omfattning kan få vana och förtrogenhet med riksdagsarbetet. I motionen 1972:1663 återopas härjämte att systemet med s. k. riksersättare gynnar en allsidig geografisk representation för partierna i riksdagen och att det inte tvingar partierna att förändra sitt valtekniska agerande.

Till stöd för yrkandet i motionen 1972:1660 om slopande av den föreslagna befogenheten för talmannen att, om särskilda skäl föreligger, frångå den fastställda ordningen mellan ersättarna, återopar motionärerna vikten av att handläggningen av frågor som rör den parlamentariska demokratins sätt att fungera så långt möjligt läses i lagtext. Innebörden i motionärernas förslag är den att också ersättare, som är förhindrad att inställa sig, får ansöka om ledighet, varefter, om ledighet beviljas, näste ersättare kallas in.

I övrigt hänvisas beträffande innehållet i motionerna till texten i dessa.

Utskottet

I förevarande proposition föreslås införande av en ordning med ersättare för riksdagsledamöterna. Förslaget bygger på grundlagberedningens betänkande år 1970 i frågan. Förslaget innebär att det för varje ledamot skall finnas ersättare, som väljes samtidigt med ledamoten. Ersättare skall utöva ledamotsbefattningen om ledamoten väljes till talman, utses till ledamot av statsrådet eller beviljas ledighet för minst en månad.

Som framgår av propositionen nåddes vid remissbehandlingen av grundlagberedningens förslag en allmän uppslutning kring en ordning med ersättare.

De skäl som talar för att ersättare bör finnas för talmannen och statsråden har en särskild styrka. Med hänsyn till talmannens särställning i riksdagen är det naturligt att han befrias från den med ledamotskap i riksdagen förenade uppgiften att kontinuerligt ta ställning i olika politiska frågor. Statsrådets tid och arbetskraft måste i första hand ägnas åt regerings- och departementsarbetet och de politiska huvudfrågorna i riksdagen. Skall talmannen och statsråden kunna ges den befrielse från de normala ledamotsuppgifterna som sålunda framstår som befogad måste det finnas ersättare. Redan på angivna grunder är det därför enligt utskottets mening i och för sig påkallat att införa en sådan ordning. Därtill kommer att ett ersättersystem öppnar möjlighet att låta ersättare tjänstgöra när ledamot inte har möjlighet att delta i riksdagsarbetet under längre tid. Inte minst vid långvariga sjukdomsfall eller längre frånvaro för tjänstgöring hos internationellt organ torde detta vara värdefullt.

Vid grundlagberedningens behandling av ersättarfrågan väcktes tanken att införandet av ett ersättersystem borde kombineras med en sänkning av riksdagens ledamotsantal. Grundlagberedningens majoritet kom emellertid till slutsatsen att erfarenheterna av arbetsförhållandena i den nya riksdagen borde avvaktas innan frågan om ledamotsantalet tas upp till omprövning. Även departementschefen avvisar tanken att koppla samman ersättarfrågan med frågan om lämpligt antal riksdagsledamöter. Utskottet kan för sin del ansluta sig till vad departementschefen i denna del anfört, inte minst vad gäller hänsynen till möjligheterna att bereda olika landsdelar allsidig representation i riksdagen.

Enligt utskottets mening bör därför frågan om riksdagens ledamotsantal inte i detta sammanhang upptas till prövning. Utskottet avstyrker således de yrkanden som i denna del framställts i motionerna 1972:1634, 1972:1659 och 1972:1660.

Även yrkandet i motionen 1972:1662 om avslag på propositionen är i motiveringen bundet till frågan om ledamotsantalet. Utskottet avstyrker också detta yttrande.

Som redan har nämnts skall enligt propositionens förslag ersättare uppehålla ledig riksdagsmans befattning om ledigheten avser minst en månad. Att kortare ledigheter inte bör föranleda inkallande av ersättare motiveras i propositionen främst med hänsyn till att ersättaren bör kunna göra en meningsfull insats i riksdagen och att det system som tillämpas inte får skapa svårigheter i riksdagsarbetet. Utskottet kan ansluta sig härtill och till vad departementschefen i övrigt anfört i denna fråga. Enligt utskottets mening nås en lämplig avvägning mellan de olika intressen som bör beaktas, om den föreslagna regeln godtas. Utskottet vill därför tillstyrka propositionens förslag också i denna del.

I propositionen föreslås att ersättarna skall utses i princip enligt samma regler som för närvarande gäller vid utseende av efterträdare till avgående ledamot. Ersättarna skall alltså utses från samma parti, i samma valkrets och från samma listtyp som ledamoten. För varje ledamot skall utses lika många ersättare som partiet fått mandat i valkretsen, dock

minst tre. De föreslagna reglerna innebär att ersättarna kommer att fungera som grupperättare.

I motionerna 1972:1662 – andrahandsyrkandet – och 1972:1663 förordas i stället ett system med riksersättare, där ersättarna hämtas en efter en från den valkrets där partiet i fråga vid varje tillfälle ligger närmast till att ta ytterligare utjämningsmandat. Systemet överensstämmer med ett förslag av denna innebörd, som under remissbehandlingen framfördes av valtekniska utredningen. Departementschefen avvisar i propositionen detta förslag, främst med hänsyn till att han anser det vara mindre tillfredsställande med en ordning som innebär att en ersättare hämtas från annan valkrets och annan valsedelstyp än ledamoten.

Utskottet ansluter sig i fråga om ordningen för utseende av ersättare på de av departementschefen anförda skälen till propositionens förslag och avstyrker motionerna 1972:1662 -- i berörd del -- och 1972:1663.

Enligt propositionens förslag skall ersättare kallas av talmannen. Därvid skall talmannen i princip iakttaga den mellan ersättarna bestående turordningen. Om särskilda skäl föranleder det, får talmannen dock frångå denna turordning. I motionen 1972:1660 yrkas att sistnämnda undantagsregel skall utgå. Därvid åberopar motionärerna vikten av att handläggningen av frågor som rör den parlamentariska demokratins sätt att fungera så långt är möjligt formaliseras i lagtext. Den av motionärerna förordade ordningen innebär att, om också den ersättare som står i tur är förhindrad att tjänstgöra, får denne ansöka om och beviljas ledighet, varefter näste ersättare inkallas.

Enligt utskottets mening är det självklart att den talmannen enligt propositionens förslag tillkommande befogenheten att i särskilda fall frångå den mellan ersättarna bestämda turordningen måste utövas med yttersta försiktighet. Det kan dock förekomma situationer, där avsaknaden av sådan möjlighet kan te sig oläglig. Någon risk för missbruk torde inte vara att befara. Utskottet har möjlighet att återkomma till denna fråga nästa år i samband med behandlingen av grundlagberedningens förslag och vill därför inte nu motsätta sig införandet av den ifrågavarande bestämmelsen. Utskottet tillstyrker därför propositionens förslag därom och avstyrker motionen 1972:1660 i förevarande del.

Vad gäller propositionens förslag i övrigt har utskottet inte funnit skäl till erinran. Utskottet vill dock göra följande allmänna uttalanden.

Propositionens förslag innebär lagtekniskt dels vissa ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen, dels antagande av en särskild lag om ersättare för riksdagsledamöter, dels vissa ändringar i vallagen. Förslagen har utbrutits ur den totala författningsöversyn som nyligen slutförts av grundlagberedningen. Av hänsyn till nomineringarna till valet 1973 har det bedömts som nödvändigt att snarast få ett ställningstagande från statsmakternas sida till frågan om införande av ett ersättarsystem som sådant och till de valprinciper m. m. som skall tillämpas därvid.

Den av utskottet företagna prövningen av de nu framlagda lagförslagen bör ses mot den angivna bakgrunden.

I grundlagberedningens slutbetänkande har beredningen i vissa hänseenden intagit ståndpunkter som avviker från vad som nu förordas. Utskottet kan därvid peka på t. ex. frågan om ersättares tjänstgöring i krigsdelegationen och fördelningen av bestämmelser om ersättare mellan grundlag och vanlig lag. Utskottet har emellertid -- i enlighet med den ståndpunkt utskottet intagit i flera tidigare under denna session behandlade ärenden -- ansett att prövningen av grundlagberedningens slutliga förslag inte bör föregripas. Detta underkastas nu remissbehandling. I den mån så kan ske bör denna avvaktas. Med det anförda har utskottet velat betona att utskottet inte med godtagande av nu förevarande förslag avsett att binda sig vid en senare prövning av beredningens förslag. Utskottet vill vidare understryka, att åtskilliga frågor, t. ex. ersättares tjänstgöring i utskott, inte prövas i detta ärende utan måste regleras genom senare riksdagsbeslut.

Med dessa uttalanden och vad utskottet i det föregående anført anser sig utskottet böra tillstyrka propositionens förslag i alla delar.

Utskottet hemställer

att riksdagen

1. avslår motionen 1972:1662, såvitt däri yrkas avslag på propositionen 1972:66,
2. avslår motionen 1972:1659,
3. avslår motionerna
 - a) 1972:1634,
 - b) 1972:1660, såvitt däri yrkas beslut om sänkt ledamotsantal i riksdagen,
4. i anledning av propositionen 1972:66, såvitt nu är i fråga, antar det i *bilaga 1* till detta betänkande intagna förslaget till ändring i regeringsformen och riksdagsordningen,
5. med bifall till propositionen 1972:66, såvitt nu är i fråga, och avslag på motionen 1972:1660, såvitt den inte omfattas av utskottets hemställan under 3, antar det i *bilaga 2* till detta betänkande intagna förslaget till lag om ersättare för riksdagsledamöter,
6. med avslag på motionen 1972:1662, såvitt den inte omfattas av utskottets hemställan under 1, och motionen 1972:1663 antar det genom propositionen 1972:66 framlagda förslaget till lag om ändring i lagen (1920:796) om val till riksdagen.

Stockholm den 10 maj 1972

På konstitutionsutskottets vägnar

ERIK ADAMSSON

Närvarande: herrar Adamsson (s), Nelander (fp), Hernelius (m), fru Thunvall (s), herrar Johansson i Trollhättan (s), Ahlmark (fp), Mossberg (s), Pettersson i Örebro (c), Werner i Malmö (m), Svensson i Eskilstuna (s), Bergqvist (s), Fiskesjö (c), Karlsson i Malung (s), Olsson i Sundsvall (c) och Wictorsson (s).

Reservationer

1) av herrar Hernelius (m) och Werner i Malmö (m), vilka ansett

dels att fjärde, femte och sjätte styckena i utskottets yttrande bort ersättas av text med följande lydelse:

Redan vid beslutet 1968 om enkammarreformen uttalade konstitutionsutskottet att det torde bli ofrånkomligt att ånyo överväga ledamotsantalet i den mån ersättare införs. Vid grundlagberedningens behandling av ersättningsfrågan framfördes i reservation tanken att införandet av ett ersättningsystem borde kombineras med en sänkning av riksdagens ledamotsantal. Utskottet ansluter sig härtill.

Ett ersättningsystem i enlighet med vad som föreslås i förevarande proposition innebär att det verkliga ledamotsantalet ökar med mellan 20 och 30 ledamöter. Erfarenheterna från enkammarriksdagen ådagalägger klart att arbetsförhållandena vid en sådan ökning skulle ytterligare försvåras och bli än mera otillfredsställande. Det är därför enligt utskottets mening ofrånkomligt att sänka ledamotsantalet om ersättare införs. För att uppnå effektiva arbetsförhållanden bör ledamotsantalet minskas till 299. Endast under förutsättning att en sådan sänkning genomförs bör en ordning med ersättare enligt propositionens förslag godtagas. I enlighet med vad som yrkas i motionen 1972:1659 bör riksdagen därför nu – med avslag på propositionen – hemställa hos Kungl. Maj:t om förslag till 1973 års vårriksdag om sänkning av riksdagens ledamotsantal till 299 och införande av ersättare för riksdagsledamöter. Vid bifall till detta yrkande bör övriga i ärendet väckta motioner inte föranleda någon riksdagens åtgärd.

dels att utskottets hemställan under punkten 2 bort ha följande lydelse:

att riksdagen

2. med bifall till motionen 1972:1659 och avslag på propositionen 1972:66 hemställer hos Kungl. Maj:t om förslag till 1973 års vårriksdag om sänkning av riksdagens ledamotsantal till 299 och införande av ersättare för riksdagsledamöter.

2) av herr Ahlmark (fp), som anfört:

Införande av ersättare för riksdagsmän kommer i praktiken att öka kammarens storlek i meningen arbetande medlemmar av riksdagen. Motionen 1972:1660 av herr Molin m. fl. (fp) visar att riksdagen genom denna reform reellt sett troligen utvidgas med omkring 20–30 ledamöter.

En utvidgning av riksdagens storlek i denna mening kommer knappast att göra arbetet i kammaren mer effektivt. Snarare kommer antalet motioner, interpellationer, enkla frågor och inlägg att ytterligare öka. Det finns då risk att riksdagens arbete blir så tungrovt att det bl. a. allvarligt kan begränsa riksdagsmännens möjligheter att göra politiska insatser utanför riksdagshuset och hålla kontakt med väljarna på önskvärt sätt.

Därför bör riksdagen *samtidigt* som den fattar beslut om ersättare

uttala sig för en minskning av riksdagens storlek. Att begränsa antalet riksdagsledamöter är alltid svårt. Det kan ske lättare i samband med att en ersättarreform i praktiken ger möjlighet för ytterligare några tiotal personer att delta i riksdagens arbete.

Överväganden om kammarens storlek bör självfallet beakta *både* behovet av tillräcklig representation från skilda regioner och strävandena att få en effektivt fungerande riksdag. Grundlagberedningens majoritet har uttalat sig för 349 riksdagsledamöter. En minskning med femtio bör kunna genomföras i samband med att möjlighet till ersättare införs.

Jag anser därför att utskottet under punkten 3 b) bort hemställa att riksdagen

3. b) i anledning av motionen 1972:1660, såvitt nu är i fråga, anhåller hos Kungl. Maj:t att Kungl. Maj:t i samband med nästa års beslut om grundlagsändringar förelägger riksdagen ett förslag om minskning av riksdagens storlek till 299 ledamöter,

*Bilaga I*1) Förslag till
ändring i regeringsformen och riksdagsordningen**Regeringsformen¹***Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

49 §

1:o Riksdagen representerar svenska folket. Riksdagen består av trehundrafemtio ledamöter. Ledamöterna utses genom val för tre år (ordinarie val) på sätt riksdagsordningen och särskild av Konungen och riksdagen gemensamt stiftad lag stadga. Nyval på grund av förordnande enligt 108 § gäller endast för återstoden av löpande treårsperiod.

1:o Riksdagen representerar svenska folket. Riksdagen består av trehundrafemtio ledamöter. Ledamöterna utses genom val för tre år (ordinarie val) på sätt riksdagsordningen och särskild av Konungen och riksdagen gemensamt stiftad lag stadga. Nyval på grund av förordnande enligt 108 § gäller endast för återstoden av löpande treårsperiod. *För ledamöterna finnas ersättare. Närmare bestämmelser om ersättarna meddelas i riksdagsordningen.*

I kraft av denna grundlag skall riksdagen sammankomma varje år den 10 januari, eller, om helgdag då inträffar, dagen därefter. När nyval hållits på grund av förordnande enligt 108 §, skall den nyvalda riksdagen sammanträda inom tre månader från förordnandet å tid som Konungen bestämmer.

Om riksdagens sessioner och om rätt för Konungen eller visst antal av riksdagens ledamöter att vinna riksdagens inkallande under tid, då riksdagssession ej pågår, stadgas i 2 § riksdagsordningen. Om sammankallande av riksdagen i vissa särskilda fall gäller vad i 91, 92, 93 och 94 §§ finnes därom stadgat.

Riksdagsordningen²

§ 1

1. Svenska folket representeras av riksdagen.

Riksdagen består av trehundrafemtio ledamöter.

Riksdagen består av trehundrafemtio ledamöter. *För ledamöterna skola finnas ersättare.*

Riksdagsmännen kunna i utövningen av sin befattning icke bindas av andra föreskrifter än rikets grundlagar.

¹ Omtryckt 1971:271.

² Omtryckt 1971:272.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

§ 3

Riksdagens ledamöter utses genom val för en tid av tre år (ordinarie val), som räknas från början av året efter det då valet skett.

Riksdagens ledamöter *samt ersättare för dem* utses genom val för en tid av tre år (ordinarie val), som räknas från början av året efter det då valet skett.

Nytt val i hela riket till riksdagen (nyval) på grund av förordnande enligt 108 § regeringsformen gäller endast för tiden från och med den dag, då den nyvalda riksdagen sammanträder första gången, till utgången av löpande treårsperiod.

§ 4

Ej må någon riksdagsman förmenas att sin riksdagsmannabefattning utöva; dock gäller under krigstid undantag härutinnan för militärpersoner, då de av Konungen i rikets tjänst beordras.

Att riksdagsledamots befattning i vissa fall utövas av ersättare framgår av 28 §.

§ 16

2. Av mandaten äro trehundratio fasta valkretsmandat, vilka fördelas mellan partier på grundval av valresultatet i varje valkrets. Antalet fasta valkretsmandat i varje valkrets fastställas för tre år i sänder på grundval av en beräkning av förhållandet mellan antalet röstberättigade i valkretsen och antalet röstberättigade i hela riket enligt närmare föreskrifter i vallagen.

Övriga fyrtio mandat äro utjämningsmandat, vilka först fördelas mellan partier på grundval av valresultatet i hela riket och därefter tillföras valkretsar.

För varje mandat, som parti erhållit, utses *i vederbörande valkrets* en riksdagsledamot enligt föreskrifter som meddelas i vallagen.

För varje mandat, som parti erhållit, utses en riksdagsledamot *och ersättare för honom* enligt föreskrifter som meddelas i vallagen.

§ 18

Har parti i någon valkrets erhållit flera mandat än antalet på partiets valsedlar upptagna namn, *som avse själva valet och ej endast utseende av efterträdare till avgående ledamot*, flyttas överskju-

Har parti i någon valkrets erhållit flera mandat än antalet på partiets valsedlar upptagna namn, flyttas överskjutande mandat, med motsvarande tillämpning av 17 § 3 mom., till annan valkrets,

Nuvarande lydelse

tande mandat, med motsvarande tillämpning av 17 § 3 mom., till annan valkrets, där partiet deltar i fördelningen av fasta valkretsmandat.

Kan mandat ej besättas enligt första stycket, skall mandatet vara obesatt under den tid för vilken valet gäller.

Föreslagen lydelse

där partiet deltar i fördelningen av fasta valkretsmandat.

§ 20

För en var, som blivit utsedd till ledamot av riksdagen, skall, på sätt i vallagen närmare stadgas, *fullmakt* ofördröjligen utfärdas i två exemplar, av vilka det ena överlämnas åt den valde och det andra insändes till det departement, till vilket justitieärendena höra.

För en var, som blivit utsedd till ledamot av riksdagen *eller till ersättare*, skall, på sätt i vallagen närmare stadgas, *bevis därom* ofördröjligen utfärdas i två exemplar, av vilka det ena överlämnas åt den valde och det andra insändes till det departement, till vilket justitieärendena höra.

§ 21

Vill ledamot av riksdagen *befattningen sig avsäga*, äger han *det göra* vid valtillfället eller sedermera, under tid då session ej pågår, hos *Konungens befallningshavande*.

Vill ledamot av riksdagen *eller ersättare avsäga sig uppdraget*, äger han *göra det* vid valtillfället eller sedermera, under tid då session ej pågår, hos *den myndighet, som enligt vallagen fastställer utgången av val till riksdagen*.

§ 22

Besvär över val till riksdagen anföras hos regeringsrätten enligt föreskrifter i vallagen.

Skall på grund av utgången av besvär över val till riksdagen valet göras om i en eller flera valkretsar, gälla likväl de *fullmakter* som utfärdats för riksdagens ledamöter till dess nya ledamöter blivit utsedda.

Skall på grund av utgången av besvär över val till riksdagen valet göras om i en eller flera valkretsar, gälla likväl de *bevis* som utfärdats för riksdagens ledamöter *och för deras ersättare* till dess nya ledamöter *och ersättare* blivit utsedda.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

§ 23

Ledamot av riksdagen äger av statsmedel åtnjuta arvode och reseersättning. Närmare bestämmelser härom meddelas i en av Konungen och riksdagen samfällt beslutad stadga.

Ledamot av riksdagen *och ersättare* äger av statsmedel åtnjuta arvode och reseersättning. Närmare bestämmelser härom meddelas i en av Konungen och riksdagen samfällt beslutad stadga.

§ 26

Endast den som är myndig och upptagen i röstlängd såsom röstberättigad kan vara ledamot av riksdagen.

Endast den som är myndig och upptagen i röstlängd såsom röstberättigad kan vara ledamot av riksdagen *eller ersättare*.

§ 27³

Riksdagsledamot äger erhålla ledighet från sin befattning enligt bestämmelser som riksdagen meddelar med stöd av 78 §.

§ 28

1. *Medan session pågår göres hos Konungen av riksdagens talman anmälan om de ledigheter inom riksdagen, vilka skola under samma eller före nästa riksdag fyllas, varefter Konungen anbefaller Dess befallningshavande föranstalta, att riksdagsmän utses i de avgångnes ställe.*

2. *Om ledighet genom ledamots avgång uppstår under tid, då session ej pågår, åligger Konungens befallningshavande att så förfara, som i 1 mom. är sagt.*

1. *I särskild av Konungen och riksdagen samfällt stiftad lag bestämmes när riksdagsledamots befattning skall utövas av ersättare samt hur det skall förfaras när ersättare skall kallas in till tjänstgöring.*

2. *För ersättare som utövar befattning som riksdagsledamot gäller vad som är stadgat i fråga om ledamot.*

³ Förutvarande 27 § upphävd genom 1969:22.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

§ 29

Riksdagsman må ej, medan session pågår, *sin befattning sig avsäga*, utan att han visar sådant hinder, som godkännes av riksdagen; dock att härigenom ingen ändring sker i vad ovan är sagt om rätt att vid valtillfälle *riksdagsmannaupdrag sig avsäga*.

Riksdagsledamot eller ersättare må ej, medan session pågår, *avsäga sig sitt uppdrag*, utan att han visar sådant hinder, som godkännes av riksdagen; dock att härigenom ingen ändring sker i vad ovan är sagt om rätt att vid valtillfälle *avsäga sig uppdrag som riksdagsledamot eller ersättare*.

Avgår ledamot eller ersättare under tid då session pågår, skall talmannen göra anmälan härom till den myndighet som fastställer utgången av val till riksdagen enligt föreskrifter som meddelas i vallagen.

§ 32

1. Innan riksdagen sammanträder, företages inför chefen för det departement, till vilket justitieärendena höra, eller den Konungen i hans ställe förordnar, i närvaro av tre bland de av riksdagen valde fullmäktige i riksbanken och tre bland fullmäktige i riksgäldskontoret granskning av de till departementet inkomna, för riksdagens ledamöter utfärdade *fullmakter*. Denna granskning, som har till föremål att undersöka, huruvida *fullmakterna* blivit i föreskriven form utfärdade, skall vara fulländad sist å dagen före riksdagens början. Inkommer *fullmakt* efter riksdagens början, skall sådan granskning, som nyss är sagd, genast verkställas.

2. Riksdagen tillkommer dock sedan att pröva behörigheten till riksdagsmannakallets utövande, ej mindre för sådana dess medlem-

1. Innan riksdagen sammanträder, företages inför chefen för det departement, till vilket justitieärendena höra, eller den Konungen i hans ställe förordnar, i närvaro av tre bland de av riksdagen valde fullmäktige i riksbanken och tre bland fullmäktige i riksgäldskontoret granskning av de till departementet inkomna, för riksdagens ledamöter *och ersättare* utfärdade *bevis*. Denna granskning, som har till föremål att undersöka, huruvida *bevisen* blivit i föreskriven form utfärdade, skall vara fulländad sist å dagen före riksdagens början. Inkommer *bevis* efter riksdagens början, skall sådan granskning, som nyss är sagd, genast verkställas.

2. Riksdagen tillkommer dock sedan att pröva behörigheten till riksdagsmannakallets utövande, ej mindre för sådana dess medlem-

Nuvarande lydelse

mar, vilkas *fullmakter* ej blivit godkända, än även för dem, emot vilka eljest, till följd av denna grundlag, anmärkning förekommer. Den, om vars *riksdagsmannarätt* fråga är hos riksdagen väckt, bibehåller emellertid sin befattning såsom ledamot, intill dess han blivit därtill obehörig förklarad.

Föreslagen lydelse

mar *och ersättare*, vilkas *bevis* ej blivit godkända, än även för dem, emot vilka eljest, till följd av denna grundlag, anmärkning förekommer. Den, om vars *behörighet* fråga är hos riksdagen väckt, bibehåller emellertid sin befattning såsom ledamot *eller ersättare*, intill dess han blivit därtill obehörig förklarad.

§ 44

Talmannen eller ledamot av statsrådet må ej deltaga i utskott såsom ledamot eller suppleant.

Ingen äger närvara i utskott, när ärende om granskning av hans egna åtgärder i utövning av tjänst eller uppdrag förekommer till överläggning eller beslut.

§ 49

Den i 54 § regeringsformen omnämnda utrikesnämnden skall bestå av talmannen samt nio andra ledamöter, som riksdagen utser inom sig. Talmannen tillhör nämnden till dess nytt val av talman äger rum. Övriga ledamöter väljas av varje riksdag inom sex dagar efter dess öppnande för tiden till dess nytt sådant val förrättas. För talmannen är vice talman suppleant i nämnden. För övriga ledamöter skall väljas nio suppleanter. Valet sker i samma ordning som är föreskriven för utseende av ledamöterna. Ledamot, som avgår ur riksdagen innan den tid, för vilken han blivit vald till riksdagsman tilländalupit, *eller som utnämnes till statsråd*, skall ej vidare anses tillhöra nämnden.

Den i 54 § regeringsformen omnämnda utrikesnämnden skall bestå av talmannen samt nio andra ledamöter, som riksdagen utser inom sig. Talmannen tillhör nämnden till dess nytt val av talman äger rum. Övriga ledamöter väljas av varje riksdag inom sex dagar efter dess öppnande för tiden till dess nytt sådant val förrättas. För talmannen är vice talman suppleant i nämnden. För övriga ledamöter skall väljas nio suppleanter. Valet sker i samma ordning som är föreskriven för utseende av ledamöterna. Ledamot, som avgår ur riksdagen innan den tid, för vilken han blivit vald till riksdagsman tilländalupit, skall ej vidare anses tillhöra nämnden.

Inträffar ledighet i nämnden, träde suppleant såsom ledamot i den avgängnes ställe. Har ledamot förfall, skall suppleant kallas att i den frånvarandes ställe tjänstgöra i nämnden. Beträffande den ordning, som

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

vid inträde skall iakttagas mellan suppleanterna, gälla cnahanda bestämmelser som i fråga om suppleants inträde i utskott. Suppleant, som ej kallas att tjänstgöra vid sammanträde med nämnden, skall ändock beredas tillfälle att därvid närvara.

Konungen sammankallar nämnden så ofta ärendena det fordra och leder nämndens förhandlingar, när han är tillstädes. I Konungens frånvaro föres ordet av statsministern eller, om han ej är närvarande, av ministern för utrikes ärendena. Andra statsrådsledamöter, så ock särskilde sakkunnige må av Konungen tillkallas. Sekreterare hos nämnden förordnar Konungen.

Skulle minst fyra av nämndens ledamöter hos ministern för utrikes ärendena göra framställning om rådplägning i viss uppgiven fråga, varder nämnden sammankallad.

För ändamål som avses i 50 § andra stycket regeringsformen må talmannen eller, vid förfall för honom, vice talman sammankalla nämnden. Nämnden skall också sammanträda för detta ändamål, om två av dess ledamöter begära det. Förhandlingarna ledas i detta fall av talmannen, av vice talman eller om ingen av dem är tillstädes, av den äldste bland de närvarande ledamöterna. Som nämndens beslut gäller den mening om vilken de flesta bland de närvarande ledamöterna förena sig eller, om rösterna äro lika delade, den mening, som ordföranden biträder.

Ledamot av nämnden, så ock suppleant, skall första gången han är närvarande vid sammanträde med nämnden avgiva försäkran om iakttagande av den i 54 § regeringsformen stadgade tystnadsplikten.

§ 53

Ej må riksdagen i Konungens närvaro över något ämne rådpläga eller besluta; ej heller må riksföreståndare övervara riksdagens överläggningar eller beslut.

Ledamot av statsrådet, *som ej tillhör riksdagen*, äger tillträde till riksdagens sammanträden, med rättighet att deltaga i överläggningarna *men ej i besluten*.

Ledamot av statsrådet äger tillträde till riksdagens sammanträden, med rättighet att deltaga i överläggningarna.

I mål, som personligen rör någon ledamot av riksdagen, må han väl överläggningarna, men ej beslutet, övervara.

§ 73

Riksdagens krigsdelegation består av femtio ledamöter, vilka riksdagen väljer inom sig.

Riksdagens krigsdelegation består av femtio ledamöter, vilka riksdagen väljer inom sig. *Talmannen för ordet i delegationen.*

Då krigsdelegationen trätt i riksdagens ställe äger den, om ledamot avlider eller får varaktigt förfall, förordna annan ledamot av riksdagen att ingå i delegationen.

Nuvarande lydelse

Val av krigsdelegation skall äga rum å varje riksdag inom sex dagar efter dess öppnande. Valet gäller till dess nytt val av krigsdelegation förrättas, dock att den som dessförinnan avgått ur riksdagen ej vidare skall anses tillhöra delegationen.

Föreslagen lydelse

Val av krigsdelegation skall äga rum å varje riksdag inom sex dagar efter dess öppnande. Valet gäller till dess nytt val av krigsdelegation förrättas, dock att den som dessförinnan avgått ur riksdagen ej vidare skall anses tillhöra delegationen. *Talmannen utövar ordförandeskapet till dess nytt val av talman äger rum.*

*Bilaga 2***2) Förslag till
Lag om ersättare för riksdagsledamöterna**

Härigenom förordnas som följer.

1 § Om ledamot av riksdagen väljes till talman, utses till ledamot av statsrådet eller beviljas ledighet för en tid av minst en månad, skall hans befattning som riksdagsledamot under den tid han är talman, tillhör statsrådet eller är ledig utövas av ersättare enligt bestämmelserna i riksdagsordningen.

2 § Ersättare kallas av talmannen. Talmannen skall därvid iakttaga den ordning mellan ersättarna som bestämts enligt lagen (1920:796) om val till riksdagen. Om särskilda skäl föranleda det, får talmannen dock frångå den sålunda bestämda ordningen.

Denna lag träder i kraft när det förslag till ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen, som riksdagen antagit som vilande med anledning av proposition nr 66 till 1972 års riksdag slutligt antagits och erhållit kraft av grundlag.

