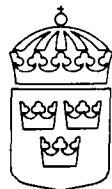


Regeringens proposition

1993/94:115



Prop.
1993/94:115

Valperiodens längd och vissa andra grundlagsfrågor

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 9 december 1993

Carl Bildt

Reidunn Laurén
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att ordinarie allmänna val skall hållas vart fjärde år i stället för som i dag vart tredje år och att det i 3 kap. 1 § regeringsformen införs en bestämmelse om att val till riksdagen sker genom röstning på parti med möjlighet för väljarna att avge särskild personröst.

I propositionen behandlas också frågan om statschefens behörighetsålder som föreslås sänkt från 25 till 18 år.

De nya bestämmelserna avses träda i kraft den 1 januari 1995. Det betyder att valperioden blir fyra år redan efter 1994 års val.

1 Förslag till riksdagen	3
2 Lagtext	3
2.1 Förslag till lag om ändring i regeringsformen	3
2.2 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)	5
3 Ärendet och dess beredning	6
4 Förlängd valperiod	6
5 Grundlagsregel om personval	9
6 Statschefens behörighetsålder	11
 Bilaga: Statschefens behörighetsålder i några andra länder	 19
 Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 9 december 1993	 21

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i regeringsformen,
2. lag om ändring i kommunallagen (1991:900).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 1 och 3 §§ och 5 kap. 2 och 4 §§ regeringsformen¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap. 1 §

Riksdagen utses genom fria, hemliga och direkta val.

Riksdagen utses genom fria, hemliga och direkta val. *Vid sådant val sker röstning på parti med möjlighet för väljarna att avge särskild personröst.*

Riksdagen består av en kammare med trehundrafyrtionio ledamöter. För ledamöterna skall finnas ersättare.

3 §

Ordinarie val till riksdagen förrättas vart tredje år.

Ordinarie val till riksdagen förrättas vart fjärde år.

5 kap. 2 §

Som statschef får endast den tjänstgöra som är svensk medborgare och har fyllt *tjugofem* år. Han får icke samtidigt vara statsråd eller utöva uppdrag såsom talman eller riksdagsledamot.

Som statschef får endast den tjänstgöra som är svensk medborgare och har fyllt *aderton* år. Han får icke samtidigt vara statsråd eller utöva uppdrag såsom talman eller riksdagsledamot.

Statschefen skall samråda med statsministern, innan han reser utrikes.

¹ Regeringsformen omtryckt 1991:1503.

4 §

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1995. Den tid som anges i 3 kap. 3 § skall räknas från det ordinarie val som förrättas år 1994.

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 5 § kommunallagen (1991:900) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

5 §

Ledamöter och ersättare i fullmäktige skall väljas för *tre* år räknat från och med den 1 november valåret.

Ledamöter och ersättare i fullmäktige skall väljas för *fyra* år räknat från och med den 1 november valåret.

Om valprövningsnämnden har beslutat om omval enligt 15 kap. 7 § tredje stycket vallagen (1972:620), skall mandattiden dock förlängas till dess omvalet har avslutats.

I Stockholms kommun räknas mandattiden från och med den 15 oktober valåret.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1995. Den tid som anges skall räknas från det ordinarie val som förrättas år 1994.

Utmärkande för arbetet med regeringsformen och de konstitutionella reformer som genomförts i vårt land har varit att det har byggt på en bred anslutning i grundläggande frågor. Det har ansetts ligga ett särskilt värde i politisk enighet kring konstitutionella och andra frågor av central betydelse för demokratins och parlamentarismens funktionssätt.

En sådan bred enighet kan inte alltid uppnås förrän efter en längre tids diskussion och detta har varit fallet på vissa centrala områden som länge har diskuterats men inte resulterat i några förändringar. Frågor som åsyftas är främst de om den gemensamma valdagen, mandatperiodens längd och personval.

Vid beredningen av förslag i centrala konstitutionella frågor förekommer överläggningar med företrädare för riksdagspartierna. På initiativ av regeringen har sådana överläggningar förekommit i de nämnda frågorna.

Statsministern uppdrog sommaren 1992 åt riksdagsledamoten Lars Leijonborg att föra sonderande samtal med företrädare för samtliga riksdagspartier inför de partiöverläggningar som planerades att starta under hösten samma år. De frågor som skulle diskuteras var i första hand frågan om mandatperiodens längd men också den om ett ökat inslag av personval. Resultaten av Leijonborgs samtal har därefter legat till grund för partiöverläggningar som pågått sedan våren 1993.

Överläggningarna har nu resulterat i att företrädarna för riksdagspartierna är överens om att mandatperioden förlängs till fyra år med bevarad gemensam valdag, att ett ökat inslag av personval införs samt att statschefens behörighetsålder bör sänkas.

Mot den nu angivna bakgrunden tar regeringen därför upp dessa frågor.

Andra frågor som varit föremål för överläggningar mellan partierna och som man också är överens om behandlas i propositioner som beslutats samtidigt med denna proposition och avser de grundlagsändringar som behövs för att Sverige skall kunna bli medlem av EU samt ett förstärkt fri- och rättighetsskydd, inklusive inkorporering av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

4 Förlängd valperiod

Regeringens förslag: Ordinarie val till riksdagen och de kommunala beslutande församlingarna skall förrättas vart fjärde år.

Bakgrund: Den nuvarande ordningen med gemensam valdag och treårig mandatperiod bygger på den överenskommelse som träffades mellan de politiska partierna i *Grundlagberedningen* år 1967. Flera utredningar har sedan dess behandlat dessa frågor men någon tillräcklig politisk enighet

har tidigare inte nåtts om förändringar.

Grundlagskommitténs borgerliga majoritet förordade i betänkandet *Grundlagsfrågor* (SOU 1981:15) en övergång till skilda valdagar. Detta motiverades med att regionala och kommunala frågor därigenom skulle kunna ägnas större uppmärksamhet i valrörelserna. När det gäller mandatperiodens längd ansåg majoriteten att fyra år mellan valen var en lämplig avvägning mellan behovet av en längre planeringsmetod och väljarnas berättigande anspråk på att relativt ofta få säga sin mening i val. De socialdemokratiska ledamöterna ansåg kritiken vara överdriven och missriktad. Om den gemensamma valdagen skulle ifrågasättas borde det enligt denna minoritet i stället ske med utgångspunkt i det angelägna av att få till stånd ett fungerande upplösninginstitut. Vpk-ledamoten förordade i en reservation att den gällande ordningen skulle behållas.

Hösten 1982 publicerade en arbetsgrupp under dåvarande justitieministerns ledning ett diskussionsunderlag med titeln *Den gemensamma valdagen och andra grundlagsfrågor*. Det fanns emellertid inte förutsättningar för att uppnå enighet i huvudfrågorna. Utredningsarbetet fullföljdes i stället i Folkstyrelsekommittén.

I *Folkstyrelsekommitténs* slutbetänkande Folkstyrelsens villkor (SOU 1987:6) enade sig de fyra största partierna om att föreslå en förlängning av mandatperioden till fyra år. Däremot rådde det delade meningar i fråga om den gemensamma valdagen. Kommitténs majoritet bestående av de socialdemokratiska ledamöterna förordade att den gemensamma valdagen bevarades. Företrädarna för de borgerliga partierna föreslog däremot att valen skulle hållas åtskilda med två års mellanrum. Vpk-ledamoten förespråkade ett bibehållande av det dittillsvarande systemet.

I prop. 1987/88:22 om vissa grundlagsfrågor m.m. föreslog den dåvarande regeringen vissa ändringar i fråga om de allmänna valen på grundval av Folkstyrelsekommitténs betänkande. Däremot föreslogs - på grund av bristande politisk enighet - inte några förändringar av mandatperiodens längd. - Frågan har därefter inte varit föremål för några mera ingående diskussioner partierna emellan förrän Lars Leijonborgs ovan nämnda sonderingar startade.

Riksdagens konstitutionsutskott har vid flera tillfällen behandlat motioner med förslag om en övergång till fyraåriga mandatperioder och skilda valdagar. Utskottet avlog senast hösten 1992 ett antal sådana motioner mot bakgrund av att förslagen då ingick i de samtal som fördes i författningsfrågor mellan de politiska partierna (bet. 1992/93:KU5).

Skälen för regeringens förslag: Den treåriga mandatperioden är resultatet av en avvägning mellan önskemålen att inte alltför lång tid skall förflyta mellan de allmänna valen och att de politiska organen skall ha tillräcklig tid att verka mellan valen. Den gemensamma valdagen söker främst tillgodose två synpunkter. Den ena är att riksdagen i sin helhet skall förnyas vid ett och samma tillfälle, den andra att det skall finnas ett valtekniskt samband mellan riksdagsval och kommunalval.

Folkstyrelsekommitténs arbete syftade bl.a. till att stärka riksdagens ställning och att skapa ökade förutsättningar för handlingskraftiga regeringar. Som grund för sina överväganden gjorde kommittén en bred

analys av folkstyrelsens villkor i den dagens och morgondagens samhälle.

Kommittén konstaterade att efter införandet av den treåriga mandatperioden hade majoritetsslägena i riksdagen skiftat mellan de socialistiska och ickesocialistiska partigrupperingarna på ett sätt som saknade mot- svarighet under tiden efter andra världskriget; de regeringsbyten då de borgerliga majoritetsregeringarna efter valen 1976 och 1979 i båda fallen upplöstes efter ett par år och ersattes av borgerliga minoritetsregeringar berodde inte på förändringar av majoritetsförhållandena i riksdagen.

Kommittén ansåg att förkortningen av valperioden från fyra till tre år hade försvagat de politiska organens handlingskraft på alla nivåer i det svenska valsystemet och att närheten till val leder till att motsättningar mellan de politiska partierna ibland överdrivs; långsiktiga uppgörelser mellan partierna försvåras och därmed hotas den traditionella tonvikten på samförståndslösningar i svensk politik.

På riksplanet fanns enligt kommittén ytterligare en nackdel med den treåriga valperioden, nämligen det förhållandet att det är nästan enbart under de första ett å två åren av perioden som det är realistiskt att tänka sig extra val eftersom det ordinarie valet annars är för nära. Den begränsning av handlingsmöjligheterna i parlamentariska krissituationer som detta innebär illustrerades enligt kommittén i samband med regeringskriserna i oktober 1978 och maj 1981.

Enligt kommitténs uppfattning var erfarenheterna av kombinationen av gemensam valdag och treårig mandatperiod blandad. Å ena sidan ansågs perioden för kort och föreslogs därför förlängd för att stärka regeringens och övriga politiska organs möjligheter till planmässigt och långsiktigt handlande. Den gemensamma valdagen ansågs å andra sidan ha bidragit till ett ökat valdeltagande i de kommunala valen.

Sedan Folkstyrelsekommittén avlämnade sitt betänkande har ytterligare sju år gått. Ordningen med treårig mandatperiod och gemensam valdag har sålunda nu tillämpats i drygt 22 år; åtta val har ägt rum och sju valperioder har avverkats.

Under denna tid har inte några förslag genomförts i syfte att söka skapa bättre förutsättningar för det parlamentariska funktionssättet. Förhållandena är i stort desamma som tidigare och de problem i fråga om mandatperiodens längd som Folkstyrelsekommittén pekade på finns i huvudsak kvar; ett exempel på detta är den regeringskris som uppstod i februari 1990. Den analys som kommittén gjorde måste fortfarande anses gälla.

När det gäller frågan om förlängd mandatperiod till fyra år har man både i de utredningar som arbetat med frågan och mellan riksdagspartierna i stort varit överens om att en sådan reform bör genomföras. Vad som hindrat en sådan reform har alltså varit att man inte kunnat enas i frågan om den gemensamma valdagen skall behållas eller inte.

I frågan om den gemensamma valdagen kvarstår meningsskilligheter mellan partierna. Vid överläggningar mellan partiledarna har man emellertid enats om att förlänga mandatperioden för riksdagen samt landstings- och kommunfullmäktige till fyra år från och med 1997 års val utan att ändra på sambandet mellan riksdags- och kommunalval.

Mot nu angiven bakgrund bör mandatperioden förlängas till fyra år med början från och med 1994 års ordinarie val. Sålunda skall de första ordinarie valen därefter hållas år 1998. Detta föranleder förutom ändring i regeringsformen även en ändring i 5 kap. 5 § kommunallagen (1991:900) så att den kommunala valperioden också blir fyra år.

Ekonomiska konsekvenser

Kostnaderna för administration av allmänna val täcks i huvudsak via anslaget Kostnader för allmänna val på statsbudgeten och av kommunerna. Lönekostnader för medverkande personal inom Riksskatteverket, länsstyrelserna, skattemyndigheterna och vid de svenska utlandsmyndigheterna särredovisas inte utan belastar respektive myndighets anslag. Någon exakt beräkning av de totala kostnaderna för valadministrationen finns alltså inte.

Folkstyrelsekommittén gjorde en grov uppskattning avseende den totala kostnaden vid 1985 års allmänna val till 191 mkr. Vallagsutredningen har i delbetänkandet VAL, Organisation Teknik Ekonomi (SOU 1992:108) uppskattat den totala kostnaden (inklusive kostnaden för de kyrkliga valen) för 1991 års val till 351,3 mkr.

Fyraåriga valperioder medför att den genomsnittliga årliga kostnaden för valadministrationen minskar. Enligt Folkstyrelsekommitténs beräkningar kostade 1985 års allmänna val utslaget på en treårsperiod ca 63 mkr per år och utslaget på en fyraårsperiod skulle motsvarande kostnad ha blivit ca 48 mkr; sålunda skulle effekten av en förlängd mandatperiod bli en kostnadsbesparing på ca 15 mkr per år vid 1985 års allmänna val. Med tillämpning av samma beräkningssätt skulle effekten av en förlängd mandatperiod vid 1991 års val bli en kostnadsbesparing på ca 28 mkr per år.

5 Grundlagsregel om personval

Regeringens förslag: I regeringsformen införs en bestämmelse om att vid val till riksdagen sker röstning på parti med möjlighet för väljarna att avge särskild personröst.

Bakgrund: Det nuvarande valsystemet i Sverige brukar karaktäriseras som ett renodlat partival. Väljaren tar ställning till de alternativ som partierna utgör. Inom partivalets ram finns dock möjligheter för väljaren att påverka vilka personer som skall ta plats i de beslutande församlingarna. Formellt har nämligen väljarna i vårt land en i det närmaste total frihet att lägga sin röst på just de personer som bäst svarar mot deras preferenser. I realiteten är emellertid inslaget av personröstning obetydligt.

Under de senaste 20 åren har flera utredningar behandlat frågan om ett ökat inslag av personval men inte heller i denna fråga har politisk enighet

kunnat uppnås. *Riksdagens konstitutionsutskott* har också vid flera tillfällen de senaste åren behandlat frågan, senast i bet. 1992/93:KU5.

Folkstyrelsekommittén ansåg det vara viktigt att man underlättar för väljarna att inom ramen för sitt partival påverka vilka kandidater som väljs för respektive parti. Ett ökat personvalsinslag i vårt valsystem skulle enligt kommittén uppmuntra väljarna att intressera sig mer för åsikter och egenskaper hos de uppställda kandidaterna och dessa skulle å sin sida anse det viktigt att informera sig om väljarnas inställning.

Personvalskommittén har i betänkandet Ökat personval (SOU 1993:21) redogjort för olika modeller med inslag av personval samt lämnat förslag för att komma till rätta med problemen när det gäller den s.k. fria nomineringsrätten. Kommittén föreslår att en personvalsreform genomförs med sikte på att kunna tillämpas vid de allmänna valen år 1997. Betänkandet har remissbehandlats och en sammanställning av remissutfallet finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr. 93-1120).

Remissutfallet på Personvalskommitténs förslag är överlag positivt. De flesta remissinstanserna tillstyrker en reform som innebär att personvalsmomentet förstärks.

Riksdagspartierna är också överens om att en personvalsreform bör föregås av försök vid de allmänna valen år 1994. Först vid det ordinarie val som hålls efter 1994 års val kan personröstning enligt den modifierade danska modell med preferensröstning som Personvalskommittén förordat tillämpas första gången. Vidare är partierna överens om att personvalsmomentet är av så grundläggande betydelse att det bör komma till uttryck i grundlag och ges det skydd som följer därav.

Grunddragen i den överenskommelse man träffat är såvitt nu är av intresse följande.

Partierna förutsätts liksom nu presentera listor på vilka kandidaterna rangordnats i enlighet med partiets nominering. Väljarna skall emellertid ges en möjlighet att göra en markering intill *ett* av namnen på valsedeln. Därmed har en personröst avgetts för den aktuella kandidaten. Avgörande för vilken eller vilka kandidater som skall förklaras valda är antalet personröster på varje kandidat under förutsättning att kandidaten fått ett viss minsta antal personröster, dvs. passerat en spärr. Vid det första ordinarie riksdagsvalet skall denna nivå ligga på 8 % av partiets röstetal men vid påföljande val bör den kunna sänkas.

Den kandidat som har fått flest personröster blir vald först, kandidaten med näst flest personröster blir vald närmast osv., allt under förutsättning att de passerat spärren. Om inte alla mandat som partiet vunnit kan tillsättas med kandidater som passerat spärren, övergår man till att utse ledamöter med den nuvarande metoden vilket innebär att listordningen i regel blir bestående.

Systemet innebär alltså att en möjlighet till frivillig personröstning införs. De väljare som inte vill rösta på person kan således lämna en valsedel utan personmarkering. Oavsett om det görs någon personmarkering eller inte står det väljaren fritt att liksom nu göra strykningar och andra förändringar på valsedeln.

Vid 1994 års ordinarie val till kommunfullmäktige skall i tre - fem

kommuner valen genomförs enligt den redovisade modellen. Vid dessa val skall emellertid spärrnivån vara 5 %, dock lägst 50 röster.

Regeringen kommer snart och sålunda i god tid före valet år 1994 att lägga fram förslag till riksdagen om försök med personval.

Efter den utvärdering som bör göras med anledning av försöksverksamheten med personröstning i vissa kommuner avser regeringen att lägga fram ett slutligt förslag i frågan om personröstning samt de övriga förslag som kvarstår beträffande Personvalskommitténs betänkande.

Skälen för regeringens förslag: Partierna är alltså överens i fråga om personröstning och de anser att ett sådant inslag i valsystemet är av så grundläggande betydelse att det bör komma till uttryck i grundlag.

Eftersom reglerna i 3 kap. RF om riksdagens bildande endast anger vissa principiellt viktiga drag hos det svenska valsystemet går det inte att utan ganska omfattande tillägg till grundlagen i en bestämmelse om personval närmare föreskriva om valförfarandet så detaljerat som en uttrycklig grundlagsreglering av ett ökat personvalsinslag av det överenskomna slaget skulle kräva. Vad som kan göras är att slå fast en mera generellt hållen princip om att det svenska valsystemet är ett partival med möjlighet för väljarna att avge en särskild personröst; innebörden är då en förankring av den ordning som partierna enats om att införa, nämligen att på valsedlar som upptar en eller flera kandidater skall finnas markerade utrymmen dels invid varje namn där väljaren genom en särskild markering kan avge en *personröst* för det namnet, dels för att skriva till ett namn och avge en *personröst* för detta.

Med den formulering som nu föreslås blir, förutom att det grundläggande partivalsmoment som redan finns i det svenska valsystemet, preferensröstningsmomentet grundlagsreglerat. Även i fortsättningen skall emellertid de närmare bestämmelserna ges i vallagen. Grundlagsbestämmelsen anger dock de principer enligt vilka vallagsreglerna skall utformas. Detta innebär att även framtida förändringar av valsystemet måste ha kvar ett personvalsmoment. En återgång till nuvarande regler skulle alltså inte vara möjlig utan grundlagsändring.

Det har inte ansetts erforderligt att i grundlagen reglera andra val än riksdagsvalet, och det bästa bör därför vara att bestämmelsen förs in i 3 kap. 1 § RF. Den princip som slås fast bör emellertid gälla också för övriga allmänna val.

6 Statschefens behörighetsålder

Regeringens förslag: Statschefens behörighetsålder sänks från 25 till 18 år.

Bakgrund: Tronföljarens behörighetsålder har ändrats flera gånger. Enligt den ursprungliga lydelsen av 1809 års regeringsform (14 §) var den 21 år. 1815 sänktes åldersgränsen till 18 år. I samband med att behörigheten såsom regent 1949 utsträcktes, från att dittills endast ha

tillkommit till tronföljden närmast berättigad prins, till alla arvsberättigade medlemmar av kungahuset, höjdes behörighetsåldern för kungen och nämnda prinsar till 21 år. Behörighetsåldern motsvarade då den allmänna myndighetsåldern.

Efter förslag av Författningsutredningen (SOU 1963:17) höjdes minimiåldern för trontillträde och därmed också för regentskap 1965 till 25 år (prop. 1964:140, bet. 1964:KU19, prot. I:30 och II:30, bet. 1965:KU1, rskr. 1965:64). Samma åldersgräns skulle gälla för att en prins skulle få fungera som regent till dess förmyndare för kungen utsetts och tillträtt regeringen. I propositionen anfördes att det i samband med den föregående höjningen av behörighetsåldern, hade ifrågasatts om inte uppgiften som statschef borde kräva en högre ålder än den vanliga myndighetsåldern. Vidare angav föredragande statsrådet som motivering till 1965 års förslag följande: "Med hänsynen till de konstitutionella och andra uppgifter, som åvilar statschefen, och de krav på utbildning, allmän mognad och livserfarenhet, som dessa uppgifters fullgörande ställer, anser även jag en höjning av nuvarande åldersgräns önskvärd." (prop. 1964:140 s. 30 f).

I privaträttsligt hänseende skulle givetvis alltså gälla samma myndighetsålder som för medborgare i allmänhet, dvs. 21 år. Till följd härav ansågs det mindre lämpligt att för den eller dem som vid den tiden skulle utses att utöva regering tills kungen blev behörig benämndes förmyndare. Förmyndare ersattes därför med den benämning som fortfarande gäller, nämligen riksföreståndare.

Monarkens ställning

1809 års regeringsform (RF) byggde på tanken att kungen personligen skulle utöva en betydande makt. Med tiden försköts statsskickets tyngdpunkt mot riksdagen, samtidigt som riksdagens sammansättning demokratiserades. Den verkställande makten övergick i praktiken från kungen till regeringen, som för sin maktutövning samtidigt gjordes beroende av riksdagens förtroende. Vårt statsskick utvecklades från att ha varit en konstitutionell monarki till ett statsskick med kungen som formell statschef men med den offentliga maktutövningen förankrad i folksuveränitetens och parlamentarismens principer. Övergången skedde stegvis och jämsides med att, inom ramen för 1809 års RF, riksdagens makt förstärktes och demokratin fördjupades. Begränsningen av kungens makt tog sig uttryck framförallt på två sätt. Dels blev monarken vid valet av ministär bunden av styrkeförhållandena i riksdagen och av de råd han fick beträffande regeringsbildningen av talmän och partiledare. Dels utbildades en konstitutionell praxis enligt vilken han alltid var skyldig att följa statsrådets, dvs. ministärens, förslag vid regeringsärendenas avgörande.

Grundlagberedningen, som tillkallades 1961, fortsatte och slutförde det arbete på en total författningsreform som inletts av Författningsutredningen 1954. Det var först genom den partiella grundlagsreformen 1968-69 som den i praktiken inträffade begränsningen av monarkens

maktposition satte spår i RF. Den innebar bl.a. att det infördes bestämmelser om misstroendeförklaring och att grundlagen ändrades så att kungens i konselj fattade beslut kunde göras verkningslösa genom statsrådets vägran att kontrasignera.

Det ankom på Grundlagberedningen att i sitt fortsatta arbete ange statschefens ställning i en modern grundlag. I frågorna om statschefen och dennes ställning och befogenheter nåddes i augusti 1971 enighet inom beredningen genom den s.k. Torekovkompromissen. Den innebar att monarkin skulle bestå men att statschefen endast skulle ha representativa och ceremoniella uppgifter (se mer härom nedan). Han skulle sakna all politisk makt och riksstyrelsen skulle inte längre föras i hans namn. Statschefen skulle inte vara närvarande vid regeringens beslutssammanträden och inte underteckna några expeditioner av regeringsbeslut. Hans uppgifter vid regeringsbildning skulle övertas av riksdagens talman. Statschefen skulle inte heller utfärda några expeditioner angående statsrådets tillsättande och entledigande. Dessutom skulle han inte längre ha ställning som högste befälhavare för krigsmakten.

I propositionen med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning, m.m. uttalade departementschefen att kungadömetts bevarande var en given ståndpunkt vid utformningen av en författning, om författningen skulle få önskvärt stöd i riksdagen och folkopinionen (prop. 1973:90 s. 172 f). När det gällde att närmare bestämma statschefens uppgifter inom ramen för ett parlamentariskt styrelseskick ansåg departementschefen att "även en rent formell medverkan från statschefens sida vid tillkomsten av politiska beslut i vissa lägen kunde tänkas bli en belastning för den symbolställning som statschefen borde inta". Departementschefen lämnade förslag till jämkningar på enstaka punkter men biträdde i princip innehållet i beredningens uppgörelse. Konstitutionsutskottet instämde i de uttalanden som gjordes i propositionen beträffande statsformen och statschefens roll. Den nya RF och riksdagsordning (RO), som riksdagen antog 1974, innebar att statschefen uppgifter inskränktes till att avse följande funktioner (bet. 1973:KU26, rskr. 1973:265, bet. 1974:KU8, rskr. 1974:19).

För det första deltar statschefen i två ceremonier. Han skall dels förklara riksmötet öppnat, dels delta i konselj i samband med regeringsskifte. I övrigt bestäms statschefens representativa uppgifter till stor del genom sedvana. Av särskilt intresse anses rollen som rikets främste företrädare i förhållande till andra länder. Vidare fullgör han inrikes representationsuppgifter av mer eller mindre officiell karaktär på skilda områden i samhällslivet. I grundlagspropositionen anförde departementschefen (prop. 1973:90 s. 174) att statschefens hela agerande inför offentligheten måste präglas av hans roll att företräda nationen i dess helhet. Representationen får således inte utövas på ett sådant sätt att det tyder på motsatsförhållande eller spänning mellan statschefen och de politiskt ansvariga organen. Det anses därför betydelsefullt att statschefen har nära kontakter med dessa organ, i först hand med regeringen. För att kunna fullgöra sina representativa uppgifter måste statschefen sålunda

vara väl orienterad om rikets in- och utrikespolitiska angelägenheter. Därför skall sammanträde av informationskaraktär, konselj, äga rum mellan statschefen och regeringen när det behövs. Som ordförande i konselj skall statschefen vara formellt sammankallande. Vidare skall han liksom tidigare som regel vara ordförande i Utrikesnämnden.

Att statschefen är försvarsmaktens främste företrädare anses följa redan av att statschefen är rikets främste representant. För att statschefen skall kunna fullgöra sina uppgifter som en symbol också för rikets försvarskrafter har han emellertid av regeringen titulärt tillagts försvarets högsta militära grad.

Beträffande kungens rättsliga immunitet innebär den att han inte kan åtalas för sina gärningar vare sig som statschef eller privatperson; det innebär emellertid inte att kungen åtnjuter immunitet i civilrättsliga angelägenheter. Immuniteten gäller även den som i kungens ställe är statschef såvitt gäller dennes handlingar i egenskap av statschef.

För den händelse att kungahuset utslocknar skall en riksföreståndare utses att tills vidare fullgöra statschefens uppgifter. I RF ges inga föreskrifter om val av ett nytt kungahus. Det förutsätts dock att frågan om statsformen snarast skall avgöras om kungahuset utslocknat.

Den nya grundlagen berör inte kungens rätt att som överhuvud för det kungliga huset fatta vissa beslut.

Genom 1974 års RF och RO framtogs således statschefen all politisk makt. Han skildes även från varje formell medverkan vid regeringsärendenas avgörande och från uppgifter i samband med regeringskriser.

Kvinnlig tronföljd

Motioner om utredning och förslag om införande av kvinnlig tronföljd behandlades och bifölls av riksdagen 1975. Den utredning om kvinnlig tronföljd som tillsattes föreslog s.k. fullt kognatisk tronföljd (SOU 1977:5). Denna innebär att man och kvinna är helt likställda inom en syskonskara och att ett äldre barn alltid går före ett yngre, oavsett kön. En proposition med samma förslag antogs av riksdagen som vilande 1978 och slutligt 1979 (prop. 1977/78:71, bet. 1977/78:KU36, rskr. 1977/78:233, bet. 1979/80:KU1, rskr. 1979/80:2). Reglerna om kvinnlig tronföljd infördes i 1810 års successionsordning (SO) och 1 kap. 5 § RF ändrades i enlighet därmed. Anknytningen mellan stamfadern konung Karl XIV Johan, och hans avkomling i rätt nedstigande led, konung Carl XVI Gustaf fick stå kvar. I övrigt reglerar bestämmelsen tronföljden efter den senare. Eftersom de nya tronföljdsreglerna endast avsåg efterkommande till kung Carl XVI Gustaf fordrades en övergångsbestämmelse för att prins Bertil skulle kunna behålla sin successionsrätt till tronen efter den nuvarande kungen och dennes efterkommande. De nya bestämmelserna i SO och RF trädde i kraft den 1 januari 1980. Den arvsordning som nu gäller är således att efter kronprinsessan Victoria, prins Carl Philip och prinsessan Madeleine, i här nämnd ordning, har prins Bertil successionsrätt till tronen.

I RF och SO betecknar termen "konung" endast kungen personligen. I RF förekommer denna benämning, förutom i 1 kap. 5 §, endast i 5 kap. och i övergångsbestämmelserna. I RF i övrigt och i riksdagsordningen (RO) används genomgående termen statschef i stället för kungen (drottning) och termen inkluderar även den som träder i hans eller hennes ställe, dvs. en riksföreståndare.

I 5 kap. RF finns bestämmelser om behörighetskrav för statschefen och om vem som tjänstgör som statschef när kungen, eller i förekommande fall drottning, inte finns eller inte kan fungera på grund av att han eller hon ännu inte har fyllt 25 år eller av andra orsaker.

Enligt 5 kap. 2 § RF gäller behörighetskraven svenskt medborgarskap och fyllda 25 år för den som skall tjänstgöra som statschef. I samma bestämmelse stadgas att statschefen inte samtidigt får vara statsråd eller utöva uppdrag som talman eller riksdagsledamot. Dessa krav gäller således både den som är statschef och den som skall tjänstgöra som sådan. Enligt övergångsbestämmelserna (punkt 14) till 1974 års RF gäller vidare alltiämt kravet enligt 2 § i 1809 års RF, att kungen "alltid skall vara av den rena evangeliska läran, sådan som den, uti den oförändrade Augsburgiska bekännelsen, samt Uppsala mötes beslut av år 1593 antagen och förklarad är". I 4 § SO upprepas detta stadgande och anges som motiv för att prinsar och prinsessor av det kungliga huset skall uppföstras i samma lära. Ett avfall för kungens del innebär att han inte längre är behörig att vara statschef och för en prins eller prinsessa att han eller hon är utesluten från successionsrätt.

Statschefens funktioner kan i kungens, eller i förekommande fall drottningens, ställe utövas av antingen en arvsberättigad medlem av kungahuset eller en av riksdagen utsedd person. RF skiljer mellan riksföreståndare, som utses tills vidare och tillfällig riksföreståndare för tillfälligt uppkomna behov.

I 5 kap. 3 § RF regleras det fallet att kungen av sjukdom, utrikes resa eller annan orsak är hindrad att fullgöra sina uppgifter. I det fallet inträder enligt gällande tronföljd medlem av kungahuset, som själv inte är hindrad, att såsom tillfällig riksföreståndare fullgöra statschefens uppgifter. Enligt 1809 års RF gällde att regent alltid skulle inträda när kungen var utomlands. Om den medlem av kungahuset som enligt SO är närmast berättigad till tronen inte är behörig att tjänstgöra som statschef enligt 5 kap. 2 § RF eller är förhindrad på grund av sjukdom, utlandsvistelse eller dylikt, övergår uppgiften till den som närmast efter honom eller henne har arvsrätt till tronen. I Sverige råder som nämnts för närvarande det förhållandet att kronprinsessan Victoria är närmast berättigad till tronen och efter henne prins Carl Philip, prinsessan Madeleine och prins Bertil, i nu nämnd ordning. Eftersom varken kronprinsessan, prins Carl Philip eller prinsessan Madeleine uppnått behörighetsåldern, 25 år, är prins Bertil den enda medlem av kungahuset som är behörig att träda i kungens ställe. När kungen är förhindrad att fullgöra sina uppgifter anmäler Riksmarskalksämberet i skrivelse till regeringen kungens

förhinder och att prins Bertil under den aktuella tiden inträder såsom tillfällig riksföreståndare. För inträdet behövs inget särskilt förordnande. Regeringen tar emellertid upp anmälan i protokollet vid aktuellt regeringssammanträde.

I 5 kap. 4 § RF regleras det fallet när kungahuset utslocknar, kungen dör eller avgår och tronföljaren ännu inte har fyllt 25 år. I ett sådant fall utser riksdagen en riksföreståndare som får fullgöra statschefens uppgifter tills vidare. Vid uppnådd behörighetsålder kommer den nya kungen (drottningen) därmed automatiskt att överta uppgiften som statschef.

Finns det inte någon med behörighet enligt 5 kap. 3 eller 4 § som kan tjänstgöra som statschef får riksdagen utse någon att efter regeringens förordnande tjänstgöra som tillfällig riksföreståndare enligt 5 kap. 6 § första stycket RF. Av 6 § andra stycket framgår att när ingen annan behörig kan tjänstgöra som statschef tjänstgör efter regeringens förordnande talmannen eller, vid förfall för denne, vice talman, som tillfällig riksföreståndare. Enligt 5 kap. 2 § får, som tidigare nämnts, statschefen inte samtidigt vara statsråd eller utöva uppdrag som talman eller riksdagsledamot. I motiven sägs att om talmannen skulle väljas till riksföreståndare enligt 4 § och man kan räkna med att uppdraget blir långvarigt, ligger det nära till hands att tänka sig att talmannen avsäger sig talmansuppdraget (prop. 1973:90 s. 272). Regeringen har efter 1974 års RF:s ikraftträdande endast en gång förordnat en tillfällig riksföreståndare med stöd av 5 kap. 6 § RF. Bedömningen av vad som är ett faktiskt hinder har skett mot bakgrund av innehållet i statschefens uppgifter.

Statschefens ställning och uppgifter

Statschefen är en samlande representant och symbol för landet som helhet. Han har således en symbolisk ställning. De uppgifter som åligger statschefen är, såsom tidigare sagts, av det representativa och ceremoniella slaget. För att kunna fullgöra denna funktion har statschefen ett behov av information, vilket han får vid informationskonselj och i Utrikesnämnden.

I 5 kap. RF finns bestämmelser dels om att kungen och även riksföreståndare för dennes handlingar i egenskap av statschef, åtnjuter rättslig immunitet (7 §), dels om information till statschefen (1 §). I den senare bestämmelsen stadgas att statsministern skall hålla statschefen underrättad om rikets angelägenheter och att regeringen, när så erfordras, sammanträder i konselj under statschefens ordförandeskap. Statschefens uppgifter i övrigt regleras i andra kapitel i RF och i RO.

Enligt 6 kap. 4 § RF är statschefen ordförande i den särskilda konselj som äger rum för regeringsskifte. Vid förfall för statschefen träder talmannen in, utan att förordnande som tillfällig riksföreståndare krävs.

Vidare är statschefen enligt 10 kap. 7 § RF ordförande vid sammanträde med Utrikesnämnden. Vid förfall för statschefen, en tillfällig riksföreståndare inräknad, inträder statsministern. Vid ett sådant sammanträde har ordföranden rätt att besluta om ovillkorlig tystnadsplikt.

Utrikesnämnden är ett samrådsorgan som inte har att fatta några beslut. Ett undantag är det fall då dess ledamöter, inte nämnden, beslutar att krigsdelegation skall träda i riksdagens ställe (13 kap. 2 § RF). Vid sammanträde för prövningen av en sådan fråga är i regel talmannen ordförande (8 kap. 9 § RO).

Är riket i krig bör statschefen, enligt vad som stadgas i 13 kap. 11 § RF, följa regeringen. Enligt bestämmelsen skall han anses hindrad att fullgöra sina uppgifter som statschef om han befinner sig på ockuperat område eller på annan ort än regeringen.

Enligt 1 kap. 6 § RO ankommer det även på statschefen att vid särskilt sammanträde med kammaren, förklara lagtima riksmöte öppnat. Vid förfall för denne inträder talmannen.

Statschefen kan också avge en ämbetsförklaring inför kammaren (2 kap. 10 § RO). Det innebär att han förklarar sig villig att åta sig de med ämbetet förenade plikterna.

Utöver bestämmelserna i RF och RO om statschefens plikter framgår av SO att kungen som överhuvud för det kungliga huset, dvs. personligen, fattar vissa beslut.

Statschefen representativa uppgifter i övrigt bestäms till stor del genom sedvana. Vissa funktioner utövar han enligt gällande folkrätt. I rollen som rikets främste företrädare i förhållande till andra länder skall han ackreditera och ta emot främmande sändebud samt underteckna svenska sändebuds kreditivbrev. Statschefen fullgör även representation genom för våra utlandsförbindelser betydelsefulla statsbesök och utövar värdskap vid utländska statsöverhuvudens besök i Sverige. Vidare har han representationsuppgifter i andra sammanhang gentemot utländska statsmän, diplomater och andra besökare samt inom landet av mer eller mindre officiell karaktär på skilda områden av samhällslivet.

Skälen för regeringens förslag

Särskilda behörighetskrav för statschefen bör gälla bara i den utsträckning det är motiverat på grund av hans eller hennes ställning. När man skall avgöra i vilka hänseenden en särreglering är motiverad kan en jämförelse göras dels med statschefer i andra stater - och då särskilt monarkier - dels med dem som har befattningar i övrigt i de högsta svenska statsorganen, dvs. närmast riksdag och regering.

Det finns - sedan kvinnlig tronföljd införts - nu tre särskilda behörighetskrav för statschefen, om denne är kung eller drottning: svenskt medborgarskap, 25 års ålder samt viss trosbekännelse. Det sistnämnda kravet har samband med frågan om staten och kyrkan och det saknas därför anledning att gå in på det i detta sammanhang. Att kungen eller drottningen skall vara svensk medborgare för att vara statschef överensstämmer med krav som gäller för de högsta statliga tjänsterna och uppdragen (se beträffande riksdagsledamöter 3 kap. 2 § och 10 §§ RF, statsråd 6 kap. 9 § RF och andra höga statliga tjänster och uppdrag 11 kap. 9 § tredje stycket RF).

Däremot framstår kravet på 25 års ålder som omotiverat. De skäl som

åberopades för att år 1965 höja behörighetsåldern från den dåvarande allmänna myndighetsåldern 21 år kan inte anses bärkraftiga idag. En internationell jämförelse visar att en artonårsgräns gäller i andra länder där monarken för övrigt har konstitutionella befogenheter motsvarande dem som tidigare fanns i Sverige (se bilaga). För den svenska riksdagens ledamöter gäller samma åldersgräns och för statsråd ingen alls sådan gräns.

Det saknas därför tillräckliga skäl att för kungen eller drottningen avvika från den allmänna myndighetsåldern när det är fråga om behörighet att tjänstgöra som statschef.

Danmark

Danmarks statsskick är enligt grundlagen från 1953 inskränkt monarkiskt. Enligt grundlagen är kungen myndig när han fyllt 18 år. Detsamma gäller tronföljaren. Tronföljden är kognatisk. Även rösträtts- och valbarhetsåldern är 18 år, liksom den allmänna myndighetsåldern. Statschefen är en monark. Monarken har endast representativa uppgifter. Statschefen (regeringen) har den styrande makten och är chef för förvaltningen men utövar denna makt genom sina ministrar som är parlamentariskt ansvariga. Alla lagar och viktigare regeringsbeslut antas i statsrådet (där alla ministrar har säte), som regel under statschefens ordförandeskap. Ett regeringsbeslut som fattats av monarken kräver kontrasignation av en eller flera ministrar, vilka därmed blir juridiskt och politiskt ansvariga för beslutet. Den lagstiftande makten delas mellan statschefen (regeringen) och Folketinget och den dömande makten ligger hos domstolarna. Lagarna träder i kraft först när monarken och en minister undertecknat dem. Statschefen (regeringen) har även befogenhet att benåda, ge amnesti, handlägga utrikespolitiken (med folketingets eller utrikesnämndens medverkan i vissa fall), utnämna ämbetsmän, upplösa folketinget samt utfärda provisoriska lagar när folketinget inte är samlat. Sådana lagar skall senare prövas av folkrepresentationen.

Norge

Det norska statsskicket är, i likhet med det danska, inskränkt och arvsrättsligt monarkiskt. Kvinnlig tronföljd infördes 1989. Monarkens behörighetsålder är 18 år, liksom den allmänna myndighetsåldern. Även rösträttsåldern är 18 år men valbarhetsåldern 20 år. Statschefen är en parlamentarisk monark. Hans styrande makt är inskränkt till representativa uppgifter och att vara "sina rådgivares rådgivare". Rådgivarna, statsrådets ledamöter, är parlamentariskt ansvariga. Alla lagar kräver stortingsbeslut och kunglig sanktion. Monarken har formellt suspensivt veto i alla lagfrågor, vilket numera inte utnyttjas. De regeringsärenden som kräver kunglig resolution avgörs i statsrådet under monarkens ledning. Statschefen (regeringen) har även befogenhet att benåda samt leda utrikespolitiken (med Stortingets medverkan i vissa fall). Statschefen (regeringen) är också chef för förvaltningen och högsta chef för krigsmakten samt har rätt att utfärda provisoriska förordningar rörande handel, tullar och näringsliv när Stortinget inte är samlat.

Storbritannien

Storbritannien har ingen samlad skriven konstitution. Det finns lagar av konstitutionell karaktär och i övrigt används "common law", dvs. domstolstolkning av lagarna. Tronföljden är kognatisk. Kvinnlig bröstarvinge har arvsrätt till tronen men en yngre son går före en äldre

dotter. Enligt "the Act of Regency" från 1937 är den kungliga behörighetsåldern nu 18 år. Även den allmänna myndighetsåldern och rösträttsåldern är 18 år. Valbarhetsåldern är emellertid 21 år. Enligt den grundläggande författningsprincipen är parlamentet suveränt och kan lagstifta i vilket ämne som helst. Storbritannien styrs av regeringen (ministären ledd av kabinettet) men i monarkens (statschefens) namn. Ministrarna är ansvariga inför underhuset. Premiärministern informerar statschefen om regeringens politik. Monarken personifierar staten genom att vara huvudansvarig för den verkställande makten, ta del av den lagstiftande makten, vara den högsta ansvariga för domstolsväsendet, överbefälhavare och högsta "styresman" för Church of England. I realiteten har statschefen endast representativa uppgifter och deltar inte ens formellt i regeringsbesluten.

Belgien

Belgien är en konstitutionell, ärftlig monarki. Tronföljden är efter en grundlagsändring 1991 fullt kognatisk. Statschefens myndighetsålder är 18 år, liksom den allmänna myndighetsåldern och rösträttsåldern. Parlamentet är ett tvåkammerssystem med lagstiftnings- och budgetarbete samt kontroll av regeringen. Valbarhetsåldern till senaten (övre kammaren) och till deputeradekammaren (nedre kammaren) är 21 år från och med nästa parlamentsval som enligt huvudregeln skall äga rum 1995. Regeringen leder förvaltningen (ministerstyrelse), lagstiftnings- och budgetarbetet. Statschefen utser och utnämner regeringschefen under beaktande av partiställningen i parlamentet. Ministrarna tillsätts nominellt av statschefen och reellt av regeringschefen. I ministerkonseljen är premiärministern eller statschefen ordförande. Ministrarna är parlamentariskt ansvariga. Statschefens funktioner utövas med kontrasignation. Funktionerna består i att utfärda förordningar och utfärda av parlamentet beslutade lagar. Förutom regeringschef utnämner statschefen domare och högre tjänsteman samt officererare. Vidare företräder statschefen landet internationellt, beslutar om krig, fred och om fördrag samt är chef för krigsmakten och har benådningsrätt. Statschefen har även rätt att upplösa parlamentet och utlysa nyval men är beroende av ministrarna för detta. Efter en konstitutionell omvandlingsprocess som pågått i närmare tre decennier blev Belgien en federal stat i juli 1993. Delstaterna, dvs. de tre regionerna respektive de tre (språk-) gemenskaperna, har långtgående befogenheter bl.a. rätt att sluta internationella avtal.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 9 december 1993

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, och statsråden B. Westerberg, Friggebo, Johansson, Laurén, Hörnlund, Olsson, Svensson, af Ugglas, Dinkelspiel, Thurdin, Hellsvik, Wibble, Björck, Davidson, Könberg, Lundgren, Unckel, P. Westerberg

Föredragande: statsrådet Laurén

Regeringen beslutar proposition 1993/94:115 Förlängd valperiod och vissa andra grundlagsfrågor.

