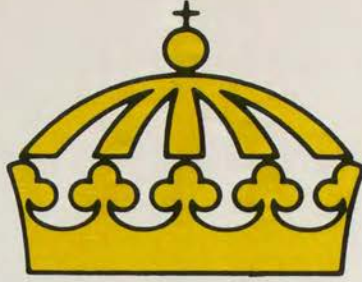


Ref
07-0



GRUND LAGS FRÅGOR

BETÄNKANDE AV GRUNDLAGSKOMMITTÉN

SOU

1981:15





Statens offentliga utredningar
1981:15
Justitiedepartementet

Grundlagsfrågor

Betänkande av grundlagskommittén
Stockholm 1981

Omslag Jan Bohman
Jernström Offsettryck AB

ISBN 91-38-06041-8
ISSN 0375-250X

LiberTryck, Stockholm 1981

Till Statsrådet och chefen för justitiedepartementet

Den 21 februari 1980 bemyndigade regeringen chefen för justitiedepartementet att tillkalla en kommitté med högst nio ledamöter för att utreda vissa grundlagsfrågor.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallade departementschefen nämnda dag som ledamöter f.d. ambassadören Gunnar Heckscher, ordförande, ledamoten av riksdagen ombudsmannen Nils Berndtson, ledamoten av riksdagen Anders Björck, ledamoten av riksdagen universitetslektorn Bertil Fiskesjö, ledamoten av riksdagen stadsdirektören Hans Gustafsson, ledamoten av riksdagen fil. dr. Hilding Johansson, f.d. landstingsrådet Ruth Kärnek, ledamoten av riksdagen Sven-Erik Nordin och ledamoten av riksdagen docenten Daniel Tarschys.

Att som sakkunniga biträda kommittén förordnade departementschefen den 21 februari 1980 hovrättslagmannen Erik Holmberg och hovrättsassessorn Göran Regner samt den 28 maj 1980 informationssekreteraren Ove Hultquist.

Till sekreterare åt kommittén förordnades den 25 februari 1980 hovrättsassessorn Ulf Widebäck. Numera hovrättsassessorn Göran Persson förordnades samma dag som biträdande sekreterare.

Kommittén har antagit namnet grundlagskommittén.

Kommittén får härmed överlämna betänkandet Grundlagsfrågor. Reservationer har avgivits dels av ledamöterna Gustafsson, Johansson och Kärnek dels av ledamoten Berndtson.

Kommittén har härmed slutfört sitt uppdrag.

Stockholm i mars 1981

Gunnar Heckscher

Nils Berndtson

Anders Björck

Bertil Fiskesjö

Hans Gustafsson

Hilding Johansson

Ruth Kärnek

Sven-Erik Nordin

Daniel Tarschys

*/Ulf Widebäck
Göran Persson*

Innehåll

<i>Förkortningar</i>	6
<i>Sammanfattning</i>	7
<i>Författningsförslag</i>	11
Lag om ändring i regeringsformen	11
Lag om ändring i riksdagsordningen	12
Lag om ändring i vallagen	13
Lag om ändring i kommunallagen	14
<i>I Utredningsuppdraget</i>	17
1 Direktiven	17
2 Utredningsarbetet	23
<i>II Allmän motivering</i>	25
1 Inledning	25
2 Riksdagen och de kommunala beslutande församlingarna	28
2.1 Den gemensamma valdagen och mandatperiodens längd	28
2.2 Extra val	30
2.3 Kommitténs överväganden och förslag	32
3 Tiden för anordnande av extra val	39
4 De kyrkliga valen	42
5 Tidpunkten på året för de olika valen	43
6 Regeringsbildningen	45
7 Regeringens beslutsformer	48
<i>III Specialmotivering</i>	51
Reservationer	
1. Av ledamöterna Gustafsson, Johansson och Kärnek	53
2. Av ledamoten Berndtson	63
Bilaga: Redogörelse för samtal med förutvarande talmannen Henry Allard	69

Förkortningar

Ds	DsKn	Kommundepartementets departementsserie
Ju		Justitiedepartementet
KDK		Kommunaldemokratiska kommittén
KU		Konstitutionsutskottet
prop		Proposition
RF		Regeringsformen
RO		Riksdagsordningen
rskr		Riksdagens skrivelse
RSV		Riksskatteverket
SOU		Statens offentliga utredningar

Sammanfattning

Kommittén har haft att utreda vissa grundlagsfrågor. Det har således inte varit fråga om att företa någon mera genomgripande författningsreform.

Kommitténs huvuduppgift har varit de frågor som rör tiden för val till de politiska församlingarna. Frågan om *den gemensamma valdagen* för riksdagsval, landstingsval och kommunfullmäktigval och den därmed sammanhängande frågan om *mandatperiodens längd* har här stått i centrum. Ett nära samband med dessa frågor har också frågan om regeringens rätt att förordna om nyval (*extra val*) till riksdagen och regeringens rätt att avbryta ett pågående riksmöte. Kommittén har därför behandlat nämnda frågor i ett sammanhang.

Kommitténs majoritet (ordföranden Heckscher samt ledamöterna Björck, Fiskesjö, Nordin och Tarschys) har föreslagit att den nuvarande ordningen med gemensamma valdagar och treåriga mandatperioder skall ersättas med ett system med skilda valdagar och fyraåriga mandatperioder. Val till kommunfullmäktige och landsting skall därvid äga rum under andra året efter det år då ordinarie val till riksdagen har hållits. Beträffande möjligheterna att anordna extra val har kommitténs majoritet föreslagit att nuvarande bestämmelser bibehålls oförändrade, vilket bl.a. innebär att mandatperioden för den riksdag som utses genom ett extra val alltså skall utgöras endast av återstoden av den ordinarie valperioden. Regeringens möjlighet att i samband med ett förordnande om extra val besluta att avbryta riksmöte bör enligt kommittémajoritetens mening ersättas med en bestämmelse som lägger beslutanderätten i denna fråga hos riksdagen.

Ett av de främsta skälen till att kommittémajoriteten har förordnat en övergång till skilda valdagar är att den anser att regionala och kommunala frågor därigenom kommer att kunna ägnas större uppmärksamhet i valrörelserna. Vad gäller mandatperiodens längd har kommittémajoriteten, som en lämplig avvägning mellan behovet av längre planeringsperioder och väljarnas berättigade anspråk på att få säga sin mening i val relativt ofta, stannat för att föreslå en fyraårig mandatperiod.

Ledamöterna Gustafsson, Johansson och Kärnek har reserverat sig i denna del. Enligt deras uppfattning framstår kritiken mot den

gemensamma valdagen som överdriven och missriktad. De argument som talar för en närmare koppling mellan riksdagsval och kommunalval har enligt deras mening snarare ökat sedan den gemensamma valdagen infördes. Om den gemensamma valdagen skall ifrågasättas bör det i stället ske med utgångspunkt från det angelägna i att få till stånd ett fungerande upplösninginstitut. Även önskemålet om en längre mandatperiod till riksdagen och de kommunala beslutande församlingarna förutsätter en omprövning av den gemensamma valdagen. Enligt deras mening krävs emellertid ytterligare utredning och analys innan tiden är mogen för ett definitivt ställningstagande till dessa frågor. I avvaktan härpå är reservanterna beredda att beträffande upplösninginstitutet medverka till att införa ett system enligt den modell som författningsutredningen föreslog på sin tid. En sådan modell innebär i huvudsak att ett extra val som hålls mindre än ett och ett halvt år före nästa ordinarie val medför att detta val ställs in.

Även ledamoten Berndtson har i denna del en från kommittémajoriteten avvikande mening. Han förordar att den gällande ordningen med gemensam valdag och treåriga mandatperioder behålls. Den huvudsakliga grunden härför är att det enligt hans mening inte finns några självständiga motiv för att upphäva den nuvarande ordningen. Tvärtom talar det ökade sambandet mellan rikspolitik och kommunalpolitik för att väljarna skall ges möjlighet att vid ett och samma tillfälle ställa partierna till svars för deras politik på skilda nivåer. Berndtson anser vidare att det kan finnas skäl för att också riksdagen, och inte bara regeringen, får möjlighet att förordna om extra val till riksdagen. Han anser att denna fråga bör utredas ytterligare. Beträffande förslaget att överflytta rätten att avbryta riksmöte efter beslut om extra val från regeringen till riksdagen anser Berndtson att ytterligare överväganden fordras för ett ställningstagande.

Kommittén har funnit att någon ändring av gällande grundlagsbestämmelser om *tiden för anordnande av extra val* inte erfordras. Enligt nu gällande bestämmelser skall extra val hållas inom tre månader efter förordnande därom. Det är således redan nu möjligt för regeringen att förordna att ett extra val skall hållas inom kortare tid. Detta förutsätter emellertid att partiernas nomineringsarbete tar kort tid och att vallagstiftningen anpassas till de kortare tider som kan komma i fråga. Kommittén vill inte söka påverka partierna i fråga om nomineringsförfarandet. När det gäller de mera valtekniska frågorna har kommittén visserligen funnit att det kan gå att göra vissa tidsbesparingar men ansett att dessa frågor lämpligast utreds av den nu arbetande vallagskommittén.

Enligt sina direktiv har kommittén också haft att pröva om man skall ha gemensam valdag för kommunalval och *de kyrkliga valen*. Med hänsyn till att något ställningstagande ännu inte föreligger till det utredningsarbete som på skilda håll hittills har verkställts beträffande kyrkans organisation och valen till de kyrkliga beslutande församlingarna och framför allt till att någon ställning ännu inte har tagits till de framtida relationerna mellan staten och kyrkan har kommittén ansett att det inte finns skäl för kommittén att ytterligare diskutera frågorna eller att

föreslå några förändringar i fråga om tidpunkten för de kyrkliga valen.

Beträffande *tidpunkten på året för de olika valen*, främst frågan om en övergång från höstval till våral, har kommittén stannat för att inte föreslå någon förändring. Enligt kommitténs mening skulle allmänna val på våren medföra betydande ingrepp i riksdagsarbetet. Om våral kombineras med en omläggning av budgetåret skulle detta därtill leda till betydande förändringar i den statliga verksamheten i övrigt. Det har inte varit möjligt för kommittén att på den korta tid som har stått till förfogande närmare penetrera dessa frågor.

Kommitténs uppdrag har också avsett *formerna för regeringsbildningen*. Enligt kommittémajoritetens mening erfordras ingen ändring av gällande grundlagsbestämmelser i detta hänseende. Det ankommer enligt majoritetens uppfattning på riksdagspartierna att undanröja de olägenheter som kan ha uppstått genom den hittills vanliga tolkningen av bestämmelserna om omröstning om förslag till ny statsminister.

Gustafsson, Johansson och Kärnek har reserverat sig även i denna fråga och som sin mening framfört att omröstningarna om talmannens förslag till statsminister bör slopas. Till stöd för denna uppfattning har de bl.a. anfört att omröstningarna inte fyller någon parlamentarisk kontrollfunktion och att det genom misstroendeförklaringsinstitutet alltid finns möjlighet för riksdagen att "korrigera" talmannens val av statsminister.

Berndtson anser att frågan om regeringsbildningen bör bli föremål för fortsatta överväganden. Det bör därvid enligt hans mening prövas om omröstningen också skall gälla regeringens sammansättning och dess program i stort. Berndtson har i detta sammanhang också anfört att de nuvarande reglerna om möjligheten att få ett yrkande om misstroendeförklaring upptaget till prövning bör ändras.

Kommittén har slutligen tagit upp frågan om *regeringens beslutsformer* till behandling. Enligt gällande ordning saknas föreskrifter om hur regeringen fattar sina beslut. Det är regeringen själv som bestämmer sina arbetsformer. Kommittén har inte funnit anledning att nu föreslå ändring av detta förfarande, men har uttalat att frågan om beslutsfattandet inom regeringen bör bli föremål för fortsatta överväganden i lämpligt sammanhang.

Gustafsson, Johansson och Kärnek har beträffande frågorna om regeringens beslutsformer och tidpunkten på året för de olika valen inte gått in i någon diskussion utan endast konstaterat att de i dessa frågor intar samma ståndpunkt som socialdemokraterna intog i samband med 1973 års författningsreform.

Berndtson har slutligen anfört att kommittén borde ha begärt tilläggsdirektiv i fråga om den s.k. fyraprocentspärren och beträffande invandrarnas rösträtt vid riksdagsval.

Utredningsarbetet har i enlighet med direktiven bedrivits med sikte på att ett första riksdagsbeslut angående de föreslagna grundlagsändringarna skall kunna fattas före riksdagsvalet 1982. Enligt kommitténs förslag borde de nya reglerna kunna träda i kraft den 1 januari 1983. Riksdagsval enligt den nya ordningen skulle sedan kunna

hållas första gången i september 1984 och kommunala val första gången i september 1986.

Författningsförslag

Förslag till

Lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 3 § regeringsformen¹ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap. Riksdagen

3 §

Ordinarie val till riksdagen förrättas vart tredje år.

Ordinarie val till riksdagen förrättas vart fjärde år.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1983.
 2. Ordinarie val till riksdagen enligt 3 kap. 3 § i dess nya lydelse skall äga rum första gången år 1984.
 3. Löpande valperiod för riksdagens ledamöter upphör när den riksdag som väljs vid det ordinarie valet 1984 har samlats.

¹ Regeringsformen omtryckt 1979:933

Förslag till**Lag om ändring i riksdagsordningen¹**

Härigenom föreskrivs i fråga om riksdagsordningen att 1 kap. 4 § och tilläggsbestämmelsen 1.4.1 skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap. Riksmöten

4 §

Lagtima riksmöte som har inletts under augusti, september eller oktober skall avslutas senast den 31 maj följande år. Riksdagen kan om synnerliga skäl föreligger förlänga riksmötet, dock längst till och med den 15 juni. Annat riksmöte pågår så länge riksdagen finner det nödvändigt. Har yrkande väckts om folkomröstning i grundlagsfråga, skall, utan hinder av vad nu har sagts, riksmöte pågå till dess yrkandet har prövats. Riksmöte avslutas senast när nästa lagtima riksmöte skall börja.

Har regeringen förordnat om extra val, kan *den* under återstoden av valperioden besluta att avbryta riksmöte. *Riksmötet skall avslutas omedelbart efter det att beslutet har tillkännagivits vid sammanträde med kammaren.*

Har regeringen förordnat om extra val, kan *riksdagen* under återstoden av valperioden besluta att avbryta riksmöte.

Tilläggsbestämmelse

1.4.1

Talmanskonferensen yttrar sig till riksdagen över fråga om förlängning till dag efter den 31 maj av riksmöte som har inletts under augusti, september eller oktober.

Talmanskonferensen yttrar sig till riksdagen över fråga om förlängning av riksmöte som har inletts under augusti, september eller oktober *samt över fråga om att avbryta riksmöte efter förordnande om extra val.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1983.

¹ Riksdagsordningen omtryckt 1979:934

Förslag till**Lag om ändring i vallagen (1972:620)¹**

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 3 § vallagen skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

1 kap. Inledande bestämmelser

3 §

Ordinarie val till riksdagen samt val i hela riket av landstingsledamöter och kommunfullmäktige förrättas *samma dag*. Valdag är *tredje söndagen i september*.

Ordinarie val till riksdagen samt val i hela riket av landstingsledamöter och kommunfullmäktige förrättas *tredje söndagen i september*. Valet av landstingsledamöter och kommunfullmäktige förrättas *under andra året efter det år då ordinarie val till riksdagen skall hållas*.

Vid extra val till riksdagen som beslutas av regeringen och vid omval till riksdagen är valdag den söndag som regeringen bestämmer. Vid extra val till riksdagen enligt 6 kap. 3 § regeringsformen är valdag den söndag som riksdagens talman bestämmer efter samråd med centrala valmyndigheten.

Vid val av landstingsledamöter eller kommunfullmäktige som ej omfattar hela riket är valdag den söndag som länsstyrelsen bestämmer.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1983.

¹ Vallagen omtryckt 1979:456

Förslag till**Lag om ändring i kommunallagen (1977:179)**

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 6 §, 3 kap. 5 § och 17 § samt 5 kap. 1 § kommunallagen skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

2 kap. Fullmäktige

6 §

Ledamöter och suppleanter i fullmäktige väljs för *tre* tjänstgöringsår räknat från och med den 1 november det år då valet har skett.

Ledamöter och suppleanter i fullmäktige väljs för *fyra* tjänstgöringsår räknat från och med den 1 november det år då valet har skett.

I Stockholms kommun räknas tjänstgöringstiden från och med den 15 oktober det år då valet har skett.

3 kap. Styrelsen och
övriga nämnder m.m.

5 §

Ledamöter och suppleanter i styrelsen väljes för *tre* år, räknat från och med den 1 januari året efter det år då val i hela riket av fullmäktige har ägt rum.

Ledamöter och suppleanter i styrelsen väljs för *fyra* år, räknat från och med den 1 januari året efter det år då val i hela riket av fullmäktige har ägt rum.

I Stockholms kommun väljes dock ledamöter och suppleanter årligen för tiden intill nästa val vid första sammanträdet med fullmäktige under tjänstgöringsåret.

Om ledamot som har utsetts vid proportionellt val avgår under tjänstgöringstiden, inträder suppleant, enligt den ordning mellan suppleanterna som har bestämts vid valet i ledamotens ställe för återstoden av tjänstgöringstiden. Om annan ledamot avgår, förrättas fyllnadsval för återstoden av tjänstgöringstiden.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 §

I Stockholms kommun väljer fullmäktige borgarråd för *tre* år vid första sammanträdet under tjänstgöringsåret det år då val i hela riket av fullmäktige har ägt rum. Beträffande valbarhet till borgarråd och verkan av att valbarheten upphör tillämpas bestämmelserna i 2 kap. 4 § om ledamot i fullmäktige på motsvarande sätt. Vid val av borgarråd skall, om det begäres, varje borgarråd väljas särskilt.

I Stockholms kommun väljer fullmäktige borgarråd för *fyra* år vid första sammanträdet under tjänstgöringsåret det år då val i hela riket av fullmäktige har ägt rum. Beträffande valbarhet till borgarråd och verkan av att valbarheten upphör tillämpas bestämmelserna i 2 kap. 4 § om ledamot i fullmäktige i motsvarande sätt. Vid val av borgarråd skall, om det begäres, varje borgarråd väljas särskilt.

Om borgarråd avgår under tjänstgöringstiden, skall nytt borgarråd snarast väljas för återstoden av tjänstgöringstiden. För tiden till dess så har skett och vid tjänstledighet för borgarråd får styrelsen förordna vikarie.

Fullmäktige får besluta att till borgarråd skall i skälig omfattning utgå ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranledes av uppdraget samt arvode, pension och andra ekonomiska förmåner.

5 kap. Revision

1 §

Nyvalda fullmäktige väljer under år då val i hela riket av fullmäktige har ägt rum tre eller flera revisorer samt minst lika många revisorssuppleanter för granskning av de *tre* följande årens verksamhet. Fullmäktige får därvid välja revisorer och suppleanter för granskning av viss eller vissa nämnders verksamhet. Antalet revisorer, liksom antalet suppleanter, för varje nämnd eller grupp av nämnder skall dock vara minst tre.

Nyvalda fullmäktige väljer under år då val i hela riket av fullmäktige har ägt rum tre eller flera revisorer samt minst lika många revisorssuppleanter för granskning av de *fyra* följande årens verksamhet. Fullmäktige får därvid välja revisorer och suppleanter för granskning av viss eller vissa nämnders verksamhet. Antalet revisorer, liksom antalet suppleanter, för varje nämnd eller grupp av nämnder skall dock vara minst tre.

Beträffande valbarhet till revisor eller revisorssuppleant, verkan av att valbarheten upphör och rätt till avsägelse skall bestämmelserna i 2 kap. 4 § om ledamot i fullmäktige tillämpas på motsvarande sätt. Den som har uppnått aderton års ålder senast på dagen för valet till revisor eller suppleant är dock valbar.

Om revisor som ej har utsetts vid proportionellt val avgår under tjänstgöringstiden får fullmäktige förrätta fyllnadval för återstoden av denna tid.

Revisor och revisorssuppleant har rätt till den ledighet från anställning som behövs för uppdraget.

Fullmäktige får besluta att till revisor och revisorssuppleant skall i skälig omfattning utgå ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranledes av uppdraget samt arvode, pension och andra ekonomiska förmåner.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1983.
 2. Val enligt de nya bestämmelserna skall äga rum första gången år 1986.
 3. Löpande tjänstgöringstider för de förtroendemän som har valts enligt äldre bestämmelser förlängs med ett år.

I Utredningsuppdraget

1 Direktiven

Kommitténs direktiv innefattas i ett anförande av chefen för justitiedepartementet, statsrådet Winberg, till protokollet vid regeringssammanträde den 21 februari 1980. Departementschefen anförde därvid följande.

Sveriges nuvarande författning är resultatet av ett omfattande reformarbete under 1960- och 1970-talen. En partiell reform beslutades av riksdagen åren 1968—1969. Två huvudinslag i denna reform var att en enkammarriksdag och ett nytt valsystem infördes. Reformen innebar att ordinarie val till riksdagen skulle äga rum vart tredje år, samtidigt med val till landstingen och kommunfullmäktige. Vidare kom det parlamentariska styrelseskicket till uttryck i grundlagen genom regler om bl.a. misstroendeförklaring och extra val. Åren 1973—1974 beslutade riksdagen en total författningsreform genom att den antog en ny regeringsform (RF, omtryckt 1979:933). Den nya regeringsformen medförde inga ändringar av betydelse i de frågor som hade reglerats genom 1968—1969 års reform. Bland nyheterna i regeringsformen kan nämnas regler om proceduren vid regeringsbildningar och en reglering av skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna.

Det konstitutionella reformarbetet upphörde inte därför att den nya regeringsformen antagits. I två omgångar, åren 1976 och 1979, beslutade riksdagen om förstärkningar av regeringsformens skydd för de grundläggande fri- och rättigheterna. Sveriges två andra grundlagar, tryckfrihetsförordningen och successionsordningen, har också genomgått omfattande ändringar. År 1976 beslutade riksdagen dels ett nytt grundlagskapitel om allmänna handlingars offentlighet, dels en partiell reform av tryckfriheten i övrigt. Kvinnlig tronföljd infördes genom riksdagsbeslut åren 1978—1979. F.n. pågår inom yttrandefrihetsutredningen (Ju 1977:10) ett arbete för att efter mönster av tryckfrihetsförordningen förstärka grundlagsskyddet för yttrande- och informationsfriheterna i andra uttrycksformer än tryckta skrifter.

Vid sidan av det grundlagsstiftningsarbete som nu har nämnts har det sedan flera år tillbaka förekommit en debatt om vissa andra grundlagsfrågor, främst beträffande några av inslagen i 1968—1969 års partiella författningsreform. Debatten har i första hand gällt frågan om när val till riksdagen och de kommunala beslutande församlingarna skall äga rum. Också några frågor som angår regeringsbildningen och regeringens beslutsformer har tagits upp till diskussion.

Mot bakgrund av den debatt som sålunda har förekommit och de erfarenheter som nu finns av tillämpningen av de nya grundlagsreglerna aviserades i den regeringsförklaring som avgavs vid den nuvarande regeringens tillträde att en översyn av vissa grundlagsfrågor skulle göras. Riksdagen har med hänvisning härtill biträtt vissa utredningskrav som har förts fram i motioner till 1978/79 års riksmöte men har inte ansett sig böra föregripa den kommande utredningen med några ställningstaganden i sak till de aktualiserade frågorna (KU 1979/80:32, rskr 1979/80: 103).

Tiden får alltså nu anses vara inne att på nytt pröva vissa av de grundlagsfrågor som ingick i 1968—1969 års partiella författningsreform. Också vissa näraliggande frågor som fick sin reglering genom 1974 års RF bör tas upp i samband med en sådan översyn. Frågorna är viktiga, eftersom de angår förutsättningarna för att det demokratiska styrelsesättet i vårt land skall fungera så väl som möjligt. De är emellertid klart avgränsade, och det finns därför anledning att betona att det inte är aktuellt att företa någon mera genomgripande författningsreform. Jag föreslår att en kommitté med parlamentarisk sammansättning tillsätts för den översyn av vissa grundlagsfrågor som nämndes i regeringsförklaringen.

Huvuduppgiften för kommittén bör vara de frågor som rör tiden för val till de beslutande politiska församlingarna. I centrum står här frågan om *den gemensamma valdagen* för riksdagsval, landstingsval och kommunfullmäktigval och den därmed sammanhängande frågan om *mandatperiodens längd*.

I det tvåkammersystem för riksdagen som fanns före år 1971 valdes andra kammaren genom direkta val vart fjärde år. Första kammaren förnyades däremot successivt med ungefär en åttodel varje år. Valen förrättades av landstingen och av stadsfullmäktige i de städer som inte tillhörde landstingskommuner. Kommunalval ägde rum vart fjärde år så att det vartannat år växelvís var andrakammarval och kommunalval.

Det nuvarande valsystemet innebär som nämnts att ordinarie val till riksdagen hålls vart tredje år (3 kap. 3 § RF). Också valperioden för valen till kommunfullmäktige och landsting är treårig (2 kap. 6 § kommunallagen 1977:179). Ordinarie val till riksdagen samt val i hela riket av landstingsledamöter och kommunfullmäktige hålls samma dag. Valdag är tredje söndagen i september (1 kap. 1 § riksdagsordningen, omtryckt 1979:934, och 1 kap. 3 § vallagen 1972:620, omtryckt 1979:456).

Den gällande ordningen infördes vid den partiella författningsreformen och tillämpades första gången vid 1970 års val. Den ingick i den kompromiss som träffades när enkammarriksdagen infördes. Två uppfattningar hade ursprungligen stått mot varandra i den kommitté, grundlagberedningen, vars förslag lades till grund för författningsreformerna åren 1968—1969 och 1973—1974. Enligt den ena uppfattningen borde man helst genomföra en fullständig åtskillnad mellan riksdagsval och kommunalval. Enligt den andra motiverade bl.a. det nära sakliga sambandet mellan rikspolitik och kommunalpolitik och valrörelsernas uppläggning att väljarna samtidigt som de utsåg kommunala förtroendemän borde få möjlighet att påverka också riksdagens sammansättning. Som framgått blev kompromissen mellan uppfattningarna den att riksdagen i sin helhet kom att förnyas vid direkta val men att valdagen blev gemensam för både riksdagsval och kommunalval. Denna lösning ledde i sin tur till att man stannade för en treårig mandatperiod för riksdagen och de kommunala beslutande församlingarna. En sådan mandatperiod ansågs som en rimlig avvägning mellan å ena sidan önskemålet om att väljarna med korta tidsintervall får tillfälle att uttala sig om den förda politiken och å andra sidan intresset av att regeringen har arbetsro under rimlig tid och möjligheter till en långsiktig planering.

Redan när den gemensamma valdagen infördes uttalades farhågor om att den nya ordningen skulle kunna få negativa återverkningar på den kommunala demokratin (KU 1968:20 s. 10). Införandet av den gemensamma valdagen och den omvandling av kommunerna, som bl.a. kommunindelningsreformen innebar, ledde fram till att en kommitté, utredningen om den kommunala demokratin, tillsattes år 1970. Kommitténs uppgift var att undersöka möjligheterna till ett vidgat och fördjupat medborgerligt engagemang i den kommunala verksamheten. Frågorna om den gemensamma valdagen och mandatperiodens längd ingick emellertid inte i kommitténs uppdrag. Denna fråga togs i stället upp i motioner till riksdagen år 1971 och i stort sett varje år därefter. I samband med riksdagsbehandlingen av en motion till 1975 års riksmöte uttalade konstitutionsutskottet att det var väsentligt att konsekvenserna av den gemensamma valdagen blev utredda så snart tillräckligt erfarenhetsmaterial förelåg och hänvisade till att det i 1976 års regeringsförklaring hade aviserats en utredning om kommunaldemokratiska frågor (KU 1976/77:6 s. 7).

En sådan utredning, kommunaldemokratiska kommittén (Kn 1977:07), tillkallades år 1977. En av kommitténs huvuduppgifter var att undersöka vilka verkningar den gemensamma valdagen och den treåriga mandatperioden har på den kommunala demokratin. Kommittén skulle överväga vilka lösningar som var tänkbara och som från kommunaldemokratisk synpunkt var de lämpligaste i dessa frågor men inte lägga fram förslag till någon ändrad ordning. Kommittén har redovisat sitt arbete i denna del i betänkandet (Ds Kn 1979:15) Den gemensamma valdagen och mandatperiodens längd. Kommitténs sammanfattande bedömning är att de kommunala frågorna i dag på ett helt annat sätt än tidigare bör kunna bära upp en egen valrörelse. En förutsättning för att skilda valdagar skall öka kommunalpolitikens roll i valrörelserna anges dock vara att partierna tar sitt ansvar för utvecklingen och bedriver en valkampanj i fristående kommunalval som även på riksnivå domineras av kommunalpolitiska spörsmål. Beträffande mandatperioden är det kommitténs mening att längden på denna nu liksom tidigare måste ses i samband med valordningen i övrigt. Kommittén är därvid av den uppfattningen att en övergång till fristående kommunalval också bör följas av en förlängning av mandatperioden för kommunfullmäktige och landsting från tre till fyra år.

Det enligt min mening främsta skälet för en övergång från en gemensam valdag till skilda valdagar för riksdagsval och kommunalval är strävandena att vitalisera den kommunala demokratin genom att ge de kommunalpolitiska frågorna ett betydligt större spelrum i valrörelsen. Det är ofrånkomligt att en valrörelse som också gäller riksdagsval domineras av de rikspolitiska frågorna. Det har hävdats att fristående kommunalval skulle göra det lättare för väljarna i kommuner och landstingskommuner att kräva ut ett ansvar av sina förtroendevalda. Att de kan göra så har blivit mera angeläget allteftersom den kommunala självstyrelsen har byggts ut och kommunernas åtaganden på skilda samhällsområden har ökat. En sådan ordning underlättar också införandet av direktvalda kommunalsorgan.

Kommittén bör även överväga de skäl som har ansetts tala för den nuvarande ordningen med en gemensam valdag, låt vara att de undersökningar som kommunaldemokratiska kommittén har gjort tyder på att dessa skäl har förlorat i styrka. Till de frågor som bör uppmärksammas hör farhågorna för att även fristående kommunalval kommer att domineras av rikspolitiken. Det har ibland också befarats att valdeltagandet skulle minska avsevärt, om de kommunala valen kopplas loss från riksdagsvalen och från rikspolitiken och att ett stort antal rent lokala småpartier skulle bli företrädare i de kommunala beslutande församlingarna. Ett omdiskuterat argument för en sammanhållen valrörelse går ut på att det nutida nära sambandet mellan rikspolitik och kommunalpolitik i sig kräver

att väljarna på en gång skall kunna ställa riks- och kommunalpolitiker till svars för respektive partiets åtgärder, när dessa ger uttryck för partiernas allmänna värderingar.

I debatten om den gemensamma valdagen har frågan om att införa *rörliga valdagar* för riksdagsvalen tagits upp till diskussion på senare tid. F.n. gäller att ordinarie riksdagsval skall hållas vart tredje år, oavsett om extra val har hållits under treårsperioden eller inte (3 kap. 3 – 5 §§ RF). Den riksdag som utses genom ett extra val har alltså en mandatperiod som understiger tre år. I vissa andra länder, såsom Danmark och Storbritannien, är valdagen däremot alltid rörlig, dvs. ett nytt val behöver inte hållas, förrän ett bestämt antal år har förflutit från det senaste valet, men *kan* utlysas redan dessförinnan. I ett sådant system skiljer man alltså inte mellan ordinarie och extra val. Det är tydligt att en ordning där valdagen för riksdagsval är rörlig inte utan vidare låter sig förena med tanken på en gemensam valdag för riksdagsval och kommunalval.

Som skäl för ett system med rörliga valdagar har anförts att det s.k. upplösningsinstitutet skulle effektiviseras. Den möjlighet som i Sverige finns för regeringen att förordna om extra val (3 kap. 3 § RF) begränsas nämligen i praktiken av att mandatperioden för den riksdag som utses genom ett extra val ofta blir mycket kort. Också ett extra val som hålls redan i början av treårsperioden mellan två ordinarie val kan av denna orsak te sig mindre lämpligt. Är valdagen däremot rörlig, kan regeringen utlysa nyval utan några sådana nackdelar. Regeringen skulle då, hävdas det, kunna bryta ett parlamentariskt dödläge. Följden skulle enligt förespråkarna bli en bättre fungerande parlamentarism.

Goda skäl kan emellertid helt visst åberopas också till stöd för nuvarande ordning med fasta valperioder för riksdagen. Bl.a. kan det sägas vara en fördel från demokratisk synpunkt att den av statsmakterna förda politiken blir föremål för väljarnas prövning regelbundet och på i förväg bestämda tider. Jag anser dock att kommittén bör vara oförhindrad att pröva om det finns anledning att för svensk del införa en ordning med rörlig valdag för riksdagsval och hur den i så fall närmare skall förverkligas.

I samband med att kommittén överväger frågan om skilda valdagar för riksdagsval och kommunalval bör den pröva om man skall ha en gemensam valdag för kommunalval och kyrkoval. De sistnämnda valen hålls nu samma år som riksdags- och kommunalvalen men i oktober månad (3 § första stycket lagen 1972:704 om kyrkofullmäktigval). I denna del bör kommittén samråda med utredningen (Kn 1977:04) för översyn av lagen om församlingsstyrelse.

Från många håll har hävdats att den nuvarande mandatperioden om tre år är för kort för att de valda organen skall kunna åstadkomma resultat som kan avläsas av väljarna före nästa allmänna val. Om ett system med skilda valdagar för riksdagsval och kommunalval skall införas, bör också frågan om *mandatperiodens längd* prövas. Därvid måste självfallet tas stor hänsyn till att medborgarinflytandet får göra sig gällande med inte alltför långa mellanrum. I första hand bör kommittén överväga en förlängning av mandatperioden från tre till fyra år både för riksdagen och för de kommunala beslutande församlingarna. Som framgår av vad jag nyss har anfört har kommunaldemokratiska kommittén intagit denna ståndpunkt för kommunfullmäktiges och landstingens vidkommande.

En annan fråga som kommittén kan ta upp är *tidpunkten på året för de olika valen*, förutsatt att valdagarna i princip skall vara fasta. Som framgått hålls riksdagsval, kommunalval och kyrkokommunala val på hösten. Under debatten i grundlagsfrågorna har tanken på riksdagsval på våren aktualiserats. Frågan har samband med förläggningen av det statliga budgetåret, som f.n. löper från den 1 juli till den 30 juni (3 kap. 2 § riksdagsordningen). En övergång från höst- till

vårval diskuterades på sin tid av grundlagberedningen i betänkandet (SOU 1970:27) Allmänna val på våren? Beredningen redovisade vissa fördelar med en omläggning till vårval. Grundlagberedningen föreslog emellertid inte någon sådan omläggning i sitt slutbetänkande (SOU 1972:15) Ny regeringsform — ny riksdagsordning, eftersom frågan om en omläggning av budgetåret till kalenderår inte ansågs mogen att lösas innan den då sittande budgetutredningen var klar med sitt arbete. Budgetutredningen kom senare fram till att det från budgettekniska utgångspunkter inte fanns skäl att ändra på det nuvarande budgetåret (SOU 1973:43). Någon ändring genomfördes inte heller när riksdagen år 1977 antog propositionen 1976/77:130 med förslag till riktlinjer för en modernisering av det statliga budgetsystemet.

Riksdagen har funnit att frågan om tidpunkten på året för de olika valen kan bli aktuell i det kommande utredningsarbetet och att den kommitté som skall tillkallas bör vara oförhindrad att behandla spörsmålet om vilken verkan tidpunkten för valen får på årsrytmen i riksdagsarbetet och riksdagens arbetsformer i övrigt. Kommittén bör därför också få överväga, om val till riksdagen bör hållas på våren. Verkningarna i fråga om den statliga budgetperiodens förläggning måste givetvis klargöras. Om kommittén anser att riksdagsvalen bör hållas på våren, bör den också pröva om tidpunkten för de kommunala valen bör ändras. En ändring av tiden för dessa val aktualiserar bl.a. också frågan om den kommunala budgetperiodens förläggning. När det gäller frågor som har betydelse för de kommunala valen bör kommittén samråda med kommunaldemokratiska kommittén. En särskild fråga som kommittén bör uppmärksamma är hur en ändring av tidpunkten på året för de olika valen påverkar de politiska partiernas arbete.

Skulle det införas ett system med rörliga valdagar, finns det som framgått ingen anledning att ha kvar institutet extra val. Stannar kommittén däremot för att förordna att nuvarande system med fasta valdagar behålls, bör *formerna för att anordna extra val* ses över. Bl.a. bör betydelsen av en ev. förlängning av riksdagens mandatperiod uppmärksammas.

Enligt gällande ordning skall extra val hållas inom tre månader från det att regeringen har utnyttjat sin möjlighet att förordna om sådana val (3 kap. 4 § RF) eller extra val har utlösts genom att riksdagen fyra gånger har förkastat talmannens förslag till ny statsminister (6 kap. 3 § RF). De fördelar som från parlamentarisk synpunkt kan vara förenade med möjligheten att förordna om extra val skulle tas till vara bättre, om den nuvarande tremånadersperioden kunde förkortas. Kommittén bör pröva vilka möjligheter som föreligger att förkorta denna period.

Kommitténs uppdrag bör i enlighet med riksdagens önskemål också avse *formerna för regeringsbildningen*.

Den nuvarande ordningen infördes genom den nya regeringsformen och innebär följande (6 kap. 2 och 3 §§ RF). När en statsminister skall utses, kallar riksdagens talman företrädare för varje partigrupp inom riksdagen till samråd. Talmannen överlägger med vice talmännen och avger sedan ett förslag till riksdagen. Riksdagen prövar förslaget genom en omröstning. Förslaget är förkastat, om mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar emot det. Förkastat förslaget, upprepas proceduren. Har riksdagen fyra gången förkastat talmannens förslag, avbryts förfarandet. Det återupptas först sedan det har hållits val till riksdagen. Hålls inte ordinarie val till riksdagen ändå inom tre månader, skall extra val förrättas inom samma tid.

De angivna bestämmelserna har tillämpats vid regeringsskiftena åren 1976, 1978 och 1979. Kommittén bör närmare studera erfarenheterna av tillämpningen av gällande regler och bedöma om dessa är tillfredsställande samt föreslå de förbättringar som kan anses motiverade. Några mera genomgripande

förändringar i det nuvarande systemet med dess förankring av proceduren i riksdagen bör dock inte aktualiseras.

Som riksdagen har funnit bör kommittén också ta upp *regeringens beslutsformer* till behandling. F.n. saknas föreskrifter om hur regeringen fattar sina beslut. I samband med tillkomsten av den nya regeringsformen och även senare har diskuterats om det behövs särskilda regler om omröstning inom regeringen. Tanken på att statsministern alltid skall avgöra ett ärende när det finns skiljaktiga meningar inom regeringen har också förts fram. Även om frånvaron av särskilda regler om regeringens beslutsfattande inte tycks ha lett till några olägenheter, bör kommittén undersöka vilka erfarenheter som finns av den gällande ordningen och lägga fram förslag till en reglering, om detta bedöms som lämpligt.

Utredningsarbetet bör bedrivas med sikte på att ett första riksdagsbeslut angående grundlagsändringar kan fattas före riksdagsvalet 1982.

2 Utredningsarbetet

Redan när kommittén tillsattes uttalade departementschefen att det inte var aktuellt att genomföra någon mera genomgripande författningsreform utan att kommitténs uppdrag var att på nytt pröva vissa av de grundlagsfrågor som ingick i 1968–1969 års partiella författningsreform. Det gällde härvid i första hand när val till riksdagen och de kommunala församlingarna skall äga rum. Även vissa näraliggande frågor som fick sin reglering i 1974 års RF borde tas upp till omprövning. Kommitténs uppdrag var således begränsat.

Trots detta har kommittén måst bedriva sitt arbete under tidspress i syfte att ett första riksdagsbeslut angående föreslagna grundlagsändringar skall kunna fattas före riksdagsvalet 1982.

Tack vare den sakkunskap och erfarenhet som har funnits att tillgå inom kommittén har kommittén redan från början haft en god uppfattning om hur ifrågavarande regler har fungerat. Därjämte har kommittén haft tillfälle att ta del av förutvarande talmannen Henry Allards och nuvarande talmannen Ingemund Bengtssons erfarenheter beträffande reglerna om regeringsbildningen.

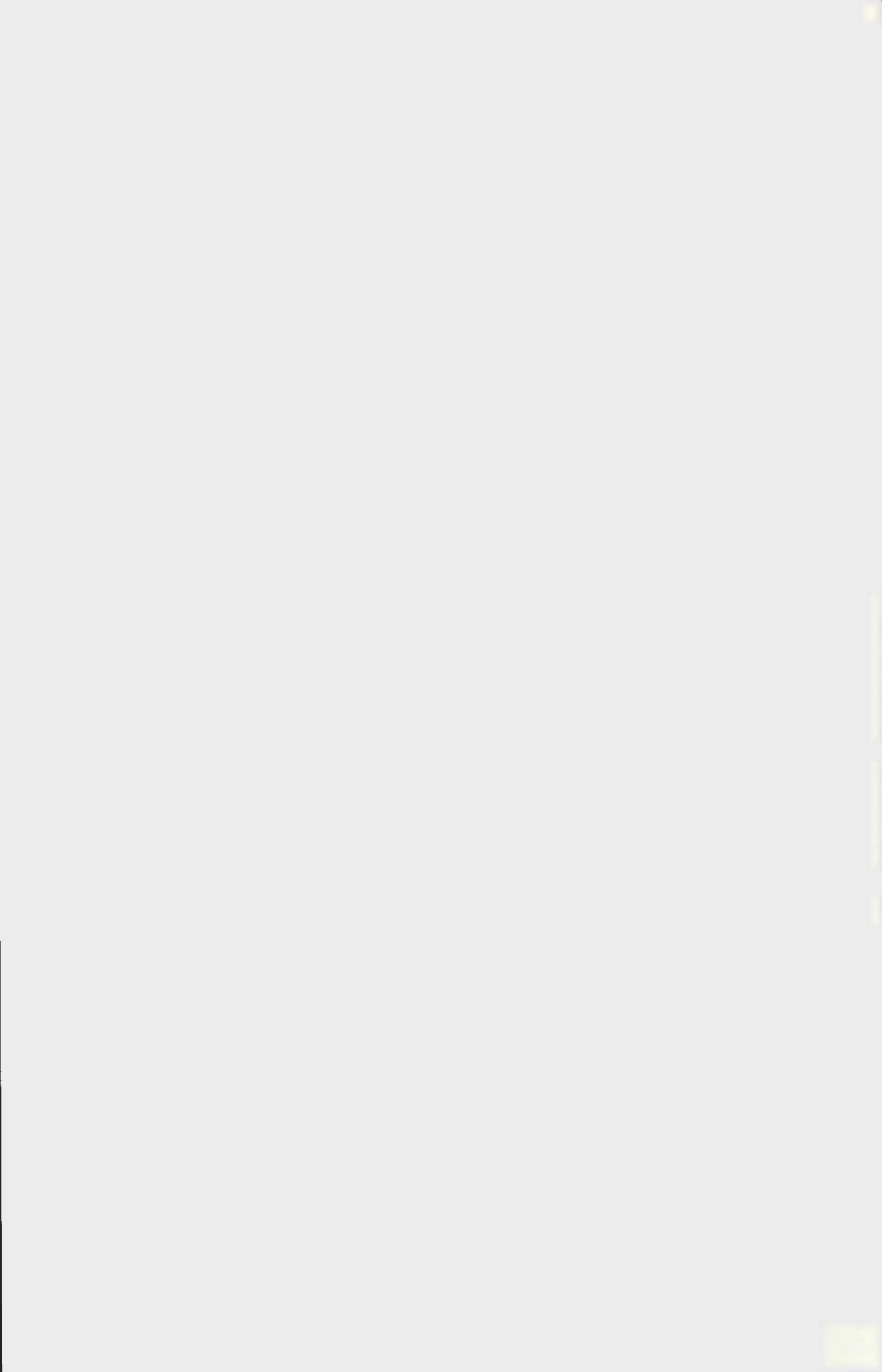
Under tiden den 19–21 augusti 1980 har kommittén hållit ett internatsammanträde på Örenäs slott, Glumslöv. Under detta sammanträde hade kommittén bl.a. tillfälle att överlägga med professorn Jörgen Westerståhl och t.f. professorn Sören Holmberg, vilka informerade om sina forskningsarbeten angående de allmänna valen.

Kommittén har ägnat stort intresse åt hur de frågor kommittén har haft att ta ställning till har fått sin lösning i våra nordiska grannländer. I detta syfte har kommittén företagit studiebesök i Köpenhamn den 16–17 september 1980, i Helsingfors den 29 september – den 1 oktober 1980 och i Oslo den 22–24 oktober 1980.

Kommundepartementet har till kommittén för beaktande överlämnat kommunaldemokratiska kommitténs betänkande (Ds Kn 1979:15) Den gemensamma valdagen och mandatperiodens längd. Vidare har kommittén haft överläggningar med 1978 års vallagskommitté (Ju 1978:01) och genom sitt sekretariat har kommittén haft kontakt med utredningen (Kn 1977:04) för översyn av lagen om församlingsstyrelse.

Kommittén har från riksskatteverket inhämtat yttrande över tidsåtgången för anordnande av extra val. Till yttrandet fogades ett särskilt utlåtande från postverket.

Inom kommittén har ordföranden, de sakkunniga och sekreterarna utgjort en särskild arbetsgrupp.



II Allmän motivering

1 Inledning

1809 års regeringsform var när den i och med 1975 års ingång ersattes av vår nuvarande regeringsform en av Europas äldsta skrivna författningar. Det konstitutionella reformarbetet fortgick dock under hela 1800- och 1900-talen. Praktiskt taget alla nyvalda riksdagar hade att ta ställning till ett eller flera vilande förslag om grundlagsändringar.

Sveriges nuvarande författning är resultatet av ett omfattande reformarbete under de senaste årtiondena.

Författningsutredningen som tillsattes år 1954 lade under år 1963 fram förslag till en total författningsrevision (SOU 1963:16–19). Betänkandena innehöll förslag till en ny regeringsform och en ny riksdagsordning samt riktlinjer för bl.a. en ny vallagsstiftning. I stor utsträckning grundades förslagen på rådande konstitutionell praxis. I fråga om kammersystemet presenterades två olika alternativ. Enligt flertalets mening skulle den dåvarande tvåkammarriksdagen ersättas med en riksdag som bestod av endast en kammare. Samtliga ledamöter i riksdagen skulle väljas vid ett och samma tillfälle vart fjärde år. Valen skulle förrättas fristående från kommunala val. Kommunalvalen skulle inte ha någon inverkan på riksdagens sammansättning. Det andra alternativet innebar att tvåkamarsystemet behölls. Riksdagens centrala ställning i samhällslivet framgick på flera sätt av utredningens förslag. Sålunda föreslogs att det parlamentariska statskicket som hade utbildats i praxis skulle komma till uttryck i författningen. Riksdagen föreslogs få möjlighet att genom beslut om misstroendeförklaring framtvunga hela regeringens eller enskild regeringsledamots avgång. Regeringen föreslogs få möjlighet att möta en misstroendeförklaring genom att besluta om nyval (urtima val). Regeringens möjligheter att utlysa nyval skulle också underlättas på annat sätt.

Enligt förslaget skulle statschefen ha flera uppgifter inom det konstitutionella systemet. Den kanske viktigaste uppgiften var att utse statsminister. Att regeringsbildningen skulle ske i överensstämmelse med parlamentarismens principer garanterades enligt utredningen av en bestämmelse att konungen, innan han utnämnde statsminister, skulle rådgöra med riksdagens talman och med företrädare för partigrupper

inom riksdagen. Övriga statsråd skulle enligt förslaget utnämnas av konungen på förslag av statsministern.

Statsministerns centrala ställning inom regeringen markerades på olika sätt i förslaget. Förslaget tillerkände däremot inte statsministern någon mera markerad särställning i fråga om regeringsärendenas avgörande. Enligt förslaget skulle beslut i regeringsärende kunna fattas i tre olika former, av enskilt statsråd, i ministerråd och i konselj. Alla viktigare regeringsärenden skulle behandlas i ministerrådet. Beslut i ministerrådet skulle enligt utredningen fattas i enlighet med de principer som gällde för kollegialt beslutsfattande i allmänhet. I vissa särskilt viktiga fall skulle beslut fattas i konselj genom att statschefen godkände ministerrådets förslag.

Författningsutredningens förslag blev föremål för en omfattande remissbehandling. Flera remissinstanser uttalade sammanfattningsvis att utredningens förslag inte var av den beskaffenheten att det kunde läggas till grund för lagstiftning.

Vid partiöverläggningar 1965–1966 enades företrädare för de fyra största partierna om att en total författningsreform skulle ske. Man var emellertid också ense om att författningsutredningens förslag inte i föreliggande skick kunde läggas till grund för revisionen. Mot bakgrund av resultatet av partiöverläggningarna tillsattes grundlagberedningen 1966.

Grundlagberedningen lade 1967 fram förslag till en partiell författningsreform (SOU 1967:26). Förslaget lades till grund för proposition till riksdagen (1968:27) och antogs i allt väsentligt av 1968 och 1969 års riksdagar (KU 1968:20 och 1969:1, rskr 1969:56). Grundlagsändringarna, som i sin helhet började tillämpas den 1 januari 1971, innebar bl.a. att tvåkammarriksdagen ersattes med en enkammarriksdag bestående av 350 ledamöter, som skulle utses genom direkta val för en valperiod om tre år. Vidare kom det parlamentariska styrelseskicket till uttryck i grundlagen genom regler om bl.a. misstroendeförklaring och extra val. Val till enkammarriksdagen hölls första gången i september 1970.

Även om några av de politiskt sett viktigaste tvistefrågorna hade fått sin lösning med den partiella författningsreformen, återstod många viktiga problem. Grundlagberedningen avlämnade sitt slutbetänkande med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning i mars 1972 (SOU 1972:15). Bland nyheterna i förslaget till ny regeringsform kan nämnas regler om proceduren vid regeringsbildningar. Regeringsärendena skulle avgöras genom majoritetsbeslut. Slutligen kan nämnas att antalet riksdagsledamöter föreslogs bli minskat till 349.

Propositionen (1973:90) med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m. avlämnades i mars 1973. Förslaget byggde i ovannämnda delar i allt väsentligt på grundlagberedningens förslag. Förslaget om att införa regler för omröstning vid regeringsärendenas avgörande avvisades emellertid av regeringen. Beträffande nu aktuella frågor företogs under riksdagsbehandlingen inte några mera betydelsefulla ändringar i propositionens förslag (KU 1973:26, rskr 1973:265).

Det konstitutionella reformarbetet upphörde inte därför att den nya regeringsformen hade antagits. Riksdagen beslöt t.ex. i två omgångar, åren 1976 och 1979, om förstärkningar av regeringsformens skydd för de grundläggande fri- och rättigheterna. Sveriges två andra grundlagar, tryckfrihetsförordningen och successionsordningen, har också genomgått omfattande ändringar.

I regeringsförklaringen i oktober 1979 meddelade regeringen att den avsåg att så snart som möjligt ta upp överläggningar med riksdagspartierna om en översyn av vissa grundlagsfrågor. Sedermera uttalade riksdagen på förslag av ett enhälligt KU (1979/80:32) att man vid denna översyn borde överväga bl.a. frågorna om den gemensamma valdagen, om en förlängning av mandattiderna samt om tidpunkten för de olika valen. Även gällande regler för extra val borde ses över. Därvid borde frågan om införande av rörlig valperiod övervägas. Utredningen borde vara oförhindrad att behandla frågan om vilken verkan tidpunkten för valen fick på årsrytmen i riksdagsarbetet och riksdagens arbetsformer i övrigt. Vidare borde proceduren för regeringsbildningen och regeringens beslutsformer utvärderas. Det var enligt utskottet emellertid inte aktuellt att företa någon mera genomgripande författningsreform.

2 Riksdagen och de kommunala beslutande församlingarna

2.1 *Den gemensamma valdagen och mandatperiodens längd*

Den treåriga valperioden och den gemensamma valdagen för riksdagsval, landstingsval och kommunfullmäktigval ingick som ett led i den kompromisslösning beträffande kammarsystemet som uppnåddes under grundlagberedningens arbete med den partiella författningsreformen. Den nya ordningen tillämpades första gången vid 1970 års val.

I det tvåkammersystem för riksdagen som fanns dessförinnan valdes andra kammaren genom direkta val vart fjärde år. Första kammaren förnyades däremot successivt med ungefär en åttondel varje år. Valen förrättades av landstingen och av stadsfullmäktige i de städer som inte tillhörde landstingskommuner. Landstingsval och andra kommunalval ägde rum vart fjärde år, så att det vartannat år växelvis var andrakammarval och kommunalval.

Under de överläggningar som föregick grundlagberedningens tillsättande visade det sig att samtliga politiska partier var ense om att tvåkammersystemet hade spelat ut sin roll och att flera fördelar stod att vinna genom övergång till en enkammarriksdag. Under beredningens arbete inställde sig emellertid betydande svårigheter när man försökte nå fram till en samstämmig uppfattning om hur riksdagen skulle bildas. Enligt en uppfattning borde ett nytt kammersystem konstrueras så att hela riksdagen valdes vid ett och samma tillfälle vart fjärde år och att riksdagsval och kommunalval hölls växelvis vartannat år. Mot denna konstruktion invändes emellertid att sambandet mellan rikspolitiska och kommunalpolitiska frågor var så betydelsefullt att väljarna borde få tillfälle att bedöma den förda politiken samtidigt ur båda dessa synpunkter. Även inom ramen för en enkammarriksdag borde därför finnas någon motsvarighet till den rådande anknytningen mellan riksdagsval och kommunalval, och man borde därför överväga exempelvis successiv förnyelse av riksdagen i den formen att en del av riksdagens ledamöter valdes samtidigt som kommunalvalen ägde rum.

Vid behandlingen av frågan om kammersystemet inriktade sig grundlagberedningen på en kompromisslösning. De som i princip inte ville ha ett valsamband mellan riksdagsval och kommunalval hade som främsta önskemål att hela riksdagen skulle förnyas vid ett och samma tillfälle. De som å andra sidan ansåg att det även i fortsättningen behövdes ett valtekniskt samband mellan riksdagsval och kommunalval bestred inte att det fanns skäl för önskemålet om total förnyelse av riksdagen vid ett och samma tillfälle men underströk att detta önskemål måste vägas mot andra som också var angelägna. Behovet av koordination mellan olika typer av val måste enligt deras åsikt beaktas

på ett eller annat sätt vid konstruktionen av en enkammarriksdag.

Den lösning som grundlagberedningen stannade för och som statsmakterna sedermera anslöt sig till innebar, som redan har framgått, att riksdagen i sin helhet skulle förnyas vid direkta val och att valdagen skulle vara gemensam för både riksdagsval och kommunalval. Denna lösning ledde i sin tur till att man stannade för en treårig mandatperiod för riksdagen och de kommunala beslutande församlingarna. En sådan mandatperiod ansågs som en riktig avvägning mellan å ena sidan önskemålet om att väljarna med korta tidsintervaller får tillfälle att uttala sig om den förda politiken och å andra sidan intresset av att regeringen har arbetsro under rimlig tid och möjligheter till en någorlunda långsiktig planering.

När den gemensamma valdagen infördes uttalades farhågor för att den nya ordningen skulle kunna få negativa återverkningar på den kommunala demokratin. Frågan togs upp i motioner till riksdagen år 1971 och i stort sett varje år därefter. Detta ledde till att en utredning, kommunaldemokratiska kommittén, tillsattes år 1977. En av kommitténs huvuduppgifter var att undersöka vilka verkningar den gemensamma valdagen och den treåriga mandatperioden har på den kommunala demokratin. Kommittén skulle överväga vilka lösningar som var tänkbara och som från kommunaldemokratisk synpunkt var de lämpligaste i dessa frågor men inte lägga fram förslag till någon ändrad ordning. Kommunaldemokratiska kommittén har redovisat sitt arbete i denna del i betänkandet (Ds Kn 1979:15) Den gemensamma valdagen och mandatperiodens längd — kommunaldemokratiska synpunkter. Kommitténs sammanfattande bedömning är att de kommunala frågorna i dag på ett helt annat sätt än tidigare bör kunna bära upp en egen valrörelse. En förutsättning för att skilda valdagar skall kunna öka kommunalpolitikens roll i valrörelserna anges dock vara att partierna tar hänsyn till utvecklingen och bedriver en valkampanj i fristående kommunalval som även på riksnivå domineras av kommunalpolitiska spörsmål. Beträffande mandatperioden anförs att längden på denna nu liksom tidigare måste ses i samband med valordningen i övrigt. Kommunaldemokratiska kommittén är därvid av den uppfattningen att en övergång till fristående kommunalval också bör följas av en förlängning av mandatperioden för kommunfullmäktige och landsting från tre till fyra år.

Grundlagskommittén har tagit del av de erfarenheter som har gjorts i våra nordiska grannländer vilka alla har fristående kommunalval. Det har där visat sig att erfarenheterna är i stort sett överensstämmande. Valdeltagandet vid de kommunala valen är mellan ett par och tio procent lägre än vid valen till respektive folketing, riksdag och storting men alltså relativt högt efter internationella begrepp. I valrörelserna deltar inte bara kommunalmän utan i växlande utsträckning även rikspolitiker. Kommunala frågor diskuteras i den mån de har tillräcklig betydelse och är aktuella i vederbörande kommuner. I stor utsträckning rör debatten också rikspolitiska spörsmål. Inte i något fall har kommunalvalens

utgång fått parlamentariska konsekvenser på det rikspolitiska planet, men däremot kan valresultatet ofta på ett mera allmänt sätt anses ha inverkat på partiernas fortsatta handlande.

2.2 Extra val

Nära samband med frågan om den gemensamma valdagen och mandatperiodens längd har frågan om regeringens rätt att förordna om nyval (extra val) till riksdagen och att avbryta pågående riksmöte.

Nuvarande ordning

Regeringen får enligt 3 kap. 4 § RF förordna om extra val till riksdagen mellan ordinarie val. Extra val hålls inom tre månader efter förordnandet. Efter val till riksdagen — ordinarie eller extra — får regeringen inte förordna om extra val förrän tre månader har förflutit från den nyvalda riksdagens första sammanträde. Därtill kommer att en regering, vars medlemmar enligt 6 kap. 8 § RF uppehåller sina befattningar i avvaktan på att en ny regering skall tillträda (s.k. expeditionsministär), inte får förordna om extra val. Vidare finns i 6 kap. 3 § RF en bestämmelse som gäller det fall att riksdagen fyra gånger har förkastat talmannens förslag till ny statsminister. Om inte ordinarie val ändå skall hållas inom tre månader, skall i sådana fall extra val förrättas inom samma tid.

Mandatperioden för den riksdag som utses genom ett extra val utgörs endast av återstoden av den ordinarie valperioden.

Har regeringen förordnat om extra val, kan den under återstoden av den pågående mandatperioden besluta att avbryta riksmöte (1 kap. 4 § RO). Detta är likväl inte obligatoriskt, så som var fallet fram till 1971. Numera finns det ingenting som hindrar att riksdagsarbetet fortsätter t.o.m. ända fram till dess den nyvalda riksdagen samlas.

Bestämmelserna om extra val går i huvudsak tillbaka på vad som gällde i tvåkammarriksdagen och fick i det väsentliga sin nuvarande utformning genom 1969 års partiella författningsreform (prop. 1968:27 s. 206).

Författningsutredningen och grundlagberedningen

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

Författningsutredningen föreslog att ordinarie (lagtima) val skulle hållas i september vart fjärde år. Om extra (urtima) val hade hållits inom ett år före den månad då ordinarie val skulle ha förrättats, skulle enligt

förslaget detta ordinarie val inte hållas (utredningens förslag till 6 kap. 5 § RF, SOU 1963:16).

Enligt utredningens förslag skulle riksdagens valperiod alltså vara fast men med den modifikationen att nästa ordinarie val skulle inställas om extra val anordnades inom ett år före valperiodens slut. Som en följd härav skulle valperioden, som normalt omfattade fyra år, kunna komma att omfatta högst fem år. Om det extra valet förrättades under ett tidigare skede av den fasta perioden skulle mandatperioden för de nyvalda ledamöterna däremot omfatta endast återstoden av den ordinarie fyraårsperioden.

I motiveringen till sitt förslag anförde författningsutredningen bl.a. följande (SOU 1963:17 s. 119 och 120):

Enligt nuvarande bestämmelser börjar icke en ny valperiod löpa efter nyvalsförordnande och riksdagsupplösning utan valet gäller endast den återstående delen av valperioden. En ändring av dessa regler, som är i det närmaste unika för vårt land, har vid några tillfällen under 1930-talet föreslagits men avvisats av riksdagen, bl.a. under hänvisning till att en utsträckt användning av upplösninginstitutet över huvud icke var önskvärd och till att rörliga valperioder skulle rubba den fasta växlingen mellan kommunal- och riksdagsval. Givet är att urtima val, såsom uttryck för en allvarlig konflikt mellan regering och riksdag, icke i och för sig är eftersträvarvärda. Föreligger emellertid den situationen att en samverkan mellan regering och riksdag i väsentliga frågor ej kan åstadkommas, kräver hänsynen till parlamentarismen och därmed också folkstyrelsens funktionsduglighet att denna konflikt undanröjes. Med den omfattning statsverksamheten har i våra dagar är det utomordentligt angeläget att statsmakternas handlingskraft bevaras. Ett urtima val kan medföra en lösning av en föreliggande konfliktsituation och således vara ett effektivt hjälpmedel i folkstyrelsens tjänst. Reglerna om urtima val bör därför ej vara så utformade att de i praktiken försvårar institutets utnyttjande. Ur denna synpunkt vore rörliga valperioder att föredraga.

Till förmån för fasta valperioder talar främst hänsynen till de kommunala valen. Även om dessa val enligt det föreslagna enkammersystemet kommer att mista sin direkta betydelse för riksdagens sammansättning, kommer givetvis de politiska partierna att även i fortsättningen ha all anledning att ägna de kommunala valen stort intresse. Man får då liksom hittills två stora valrörelser och det är naturligt, både ur medborgarnas och partiorganisationernas synpunkt med en fast växling mellan dessa val. Med rörliga valperioder kan riksdagsval och kommunala val t.ex. komma att sammanfalla eller inträffa med endast ett års mellanrum, varefter skulle följa i det första fallet fyra, i det andra fallet tre år utan allmänna val. Ej heller synes det önskvärdt, att man från ett system med fasta valperioder skulle gå över till dess motsats, den i Storbritannien tillämpade ordningen enligt vilken regeringen normalt söker välja den tidpunkt för valet, före den femåriga valperiodens utgång, som från regeringens synpunkt ter sig som den mest lämpliga. En sådan praxis ger regeringen en favör i förhållande till oppositionen — en favör förstärkt genom modern opinionsmätningsteknik — som knappast förefaller motiverad.

Vid en vägning av dessa olika synpunkter mot varandra har utredningen stannat för att föreslå, att valperioden bör vara fast men med den modifikationen att, om urtima val anordnas inom ett år före valperiodens slut, nästa lagtima val inställs; den valperiod som följer efter det urtima valet kommer då att omfatta

en tid av högst fem år. På detta vis underlättas anordnandet av urtima val under det sista året före valperiodens slut eller, med andra ord, just under den tid då den fasta valperioden annars kan utgöra ett särskilt starkt praktiskt skäl mot urtima val.

Mot utredningens nämnda förslag anfördes reservation av ledamoten Sten Wahlund, som ansåg "att den första statsmakten tillkommande befogenheten att besluta urtima val i vissa situationer kan vara ägnad att minska riksdagsledamöternas självständighet och handlingskraft och att denna befogenhet därför bör avskaffas". I övrigt var förslaget i denna del enhälligt.

I direktiven för grundlagberedningen sades bl.a. att regeln att upplösningsval gäller endast för återstoden av den ordinarie valperioden i viss mån var ägnad att motverka benägenheten för upplösning och nyval under valperiodens senare del. Regeln sades f.ö. passa ganska väl med det faktum att endast den fråga som har föranlett upplösningen brukar tilldra sig större intresse vid ett upplösningsval. Med hänsyn härtill syntes enligt direktiven den regeln inte böra frångås utan att starka skäl kunde åberopas härför. Grundlagberedningens förslag (SOU 1967:26) innebar att valperioden, i enlighet med vad som gällde även tidigare, efter nyvalsförordnande skulle omfatta endast återstoden av den ordinarie perioden. Ett avgörande skäl för att behålla denna ordning var enligt beredningen att det samtidigt föreslagna kammarsystemet (enkammarriksdagen) innebar att ordinarie val till riksdag och kommunala församlingar förrättades samtidigt.

De väsentligaste nyheterna i den partiella författningsreformen var dels att statsministern exklusivt fick rätt att bestämma när nyvalsinstitutet skulle komma till användning, dels att den automatiska riksdagsupplösningen, som då var förbunden med nyvalsförordnande, ersattes med en rätt för statsministern att avgöra om pågående riksdagsarbete skulle avbrytas eller inte. Dessa funktioner överfördes genom den nya regeringsformen från statsministern till regeringen (3 kap. 4 § RF och 1 kap. 4 § andra stycket RO).

2.3 Kommitténs överväganden och förslag

Den kommunala självstyrelsen har grundläggande betydelse för svenskt samhällsliv. Medborgarnas rättighet och skyldighet att själva besluta i ortens angelägenheter har sitt ursprung många hundra år tillbaka i tiden. Den har verksamt bidragit till den politiska demokratins framväxt och till att demokratin blivit så fast rotad i vårt land.

Under de senaste årtiondena har allmänhetens intresse för kommunala spørsmål och andra frågor av uteslutande eller övervägande lokal betydelse starkt ökat. Detta inverkar på frågan om *den gemensamma valdagen*.

Som redan nämnts har kommunaldemokratiska kommittén kommit fram till att de kommunala frågorna i Sverige nu på ett helt annat sätt än tidigare bör kunna bära upp en särskild valrörelse. Allt talar för att

denna bedömning är riktig. I våra nordiska grannländer har det ju också visat sig att valdeltagandet vid kommunalvalen visserligen är något lägre än vid riksvalet men ändå ligger på en nivå som vid en allmän internationell jämförelse ter sig fullt tillfredsställande. Några krav på övergång till gemensam valdag har där inte avhört.

Det är troligt att även särskilda kommunala valrörelser till betydande del kan komma att syssla med rikspolitik, särskilt i sådana kommuner där det för tillfället inte finns några större motsättningar mellan partierna på det kommunala området. Konfrontation mellan partierna i kommunalpolitiken har emellertid sedan 1970 blivit betydligt vanligare, och där sådana motsättningar föreligger kommer de vid skilda valrörelser knappast att kunna skjutas åt sidan så som nu ofta sker. Erfarenheterna från våra nordiska grannländer, vilka alla tre håller riksväl och kommunalval åtskilda, ger vid handen att rikspolitiken visserligen spelar in och att rikspolitikerna medverkar också i de kommunala valrörelserna men att betydande uppmärksamhet ändå ägnas rent kommunala spörsmål, så snart det där finns några viktiga meningsmotsättningar mellan partierna.

Den gemensamma valdagen motiverades vid tillkomsten med strävandet att markera sambandet mellan rikspolitik och kommunalpolitik, ett samband som tidigare, menade man, hade tagit sig uttryck i att landstingen och fullmäktige i vissa städer valde första kammarens ledamöter, så att landstings- och kommunalvalen indirekt övade inflytande på riksdagens sammansättning. Det ansågs av den gemensamma valdagens förespråkare värdefullt att låta väljarna i ett sammanhang bedöma de olika partierna mot bakgrunden av deras insatser både i riksdagen och i de kommunala församlingarna.

Det finns obestridligen ett klart sakligt samband mellan rikspolitiska och kommunalpolitiska spörsmål. Sambandet ligger främst i att kommunerna i stor utsträckning verkställer den av riksdag och regering för hela landet fastställda politiken och att kommunernas finanser både därför och även av andra skäl har blivit beroende av statliga bidrag och anslag. Det kan heller inte förnekas att de politiska partiernas grundläggande inställning kommer till uttryck i både rikspolitiska och kommunalpolitiska sammanhang.

Däremot finns det ingenting som tyder på att sammanförandet av riksdagsval och kommunalval till en gemensam valdag verkligen skulle ha någon betydelse för att stärka valmanskårens medvetande om sambandet mellan rikspolitik och kommunalpolitik eller att väljarna kan ha något särskilt intresse av att i ett sammanhang ta ställning till partiernas politik på både det rikspolitiska och det kommunala området. Inte heller när landstingen och vissa stadsfullmäktige före 1970 valde ledamöter i första kammaren kunde man finna belägg för att detta hade någon saklig betydelse i fråga om förhållandet mellan stat och kommun. Antalet ledamöter med kommunal erfarenhet var i själva verket större i den direktvalda andra kammaren än i den indirekt valda första kammaren. Inte heller i fråga om de andra arrangemang som har nämnts med syfte att åstadkomma en bättre markering av sambandet mellan statlig och kommunal verksamhet har det kunnat göras troligt att de

praktiska verkningarna skulle bli av någon betydelse för detta ändamål.

Därtill kommer att det finns mycket betydelsefulla spörsmål som avgörs av landsting och primärkommuner oberoende av statliga normer. Med fortsatt decentralisering bör detta område sannolikt kunna växa. Det är angeläget att valmanskåren får tillfälle att uttala sin mening om kommunernas åtgöranden i sådana hänseenden oberoende av det inflytande som kan utövas genom debatten om rikspolitiska frågor.

Vissa av de invändningar som har gjorts mot återinförandet av skilda valdagar bör emellertid särskilt beröras. En av de främsta är att även ett kommunalval kan ge utslag som hänför sig till rent rikspolitiska frågor utan att detta kan inverka på riksdagens sammansättning. Denna olägenhet bör emellertid knappast tillmätas större vikt. Ett sådant kommunalt valresultat kan visserligen påverka partiernas fortsatta handlande på samma sätt som en serie opinionsundersökningar. Därav följer dock inte att det behöver få direkta konsekvenser på det rikspolitiska planet. I de andra nordiska länderna har det heller aldrig satts i fråga att resultatet av ett kommunalval skulle få några parlamentariska konsekvenser i rikspolitiken eller föranleda nyval till folkrepresentationen.

En annan invändning är att det blir mera kostsamt att hålla val vartannat år i stället för vart tredje. Det är också troligt att det blir en viss kostnadsökning, åtminstone om valrörelsernas karaktär förblir oförändrad. Vid tätare och skilda valrörelser borde det dock bli möjligt för partierna att något begränsa det direkta valarbetet. Särskilt den del av valrörelsen som tar formen av offentliga möten och liknande arrangemang bör kunna göras kortare. Också ur andra synpunkter framstår en sådan avkortning som önskvärd.

Det nu sagda motiverar att man går över till självständiga kommunalval, så att riksdagsval och kommunalval hädanefter förläggs till olika tidpunkter.

De erfarenheter som har gjorts under det gångna årtiondet tyder också på att avkortningen av *mandatperioden* från fyra till tre år — vilken betingades av att man införde den gemensamma valdagen — har medfört påtagligt negativa följder. Detta gäller både riksdagen och de kommunala församlingarna.

Viktigast är kanske att väljarnas möjligheter att bedöma den förda politikens innebörd försämrats om mandatperioden är alltför kort. Resultatet av fattade beslut framträder sällan omedelbart. Det är i många fall först efter ett par år som man kan avgöra om de i det väsentliga har varit välmotiverade eller inte. En politisk meningsriktning som fått regeringsansvaret i stat eller kommun måste ofta fatta beslut som för stunden kan vara impopulära, men vilkas verkningar förutsätts bli tillfredsställande på längre sikt. Det är viktigt att väljarna får möjlighet att konstatera huruvida så har blivit fallet eller ej. Korta mandatperioder innebär därför ingen förstärkning av den politiska demokratin utan snarare motsatsen. En nybildad majoritet behöver avsevärd tid för att utforma och genomföra sin politik i enlighet med de grundsatser den fått väljarnas förtroende för.

Mandatperioden bör därför förlängas. Hur stor förlängning som

erfordras är inte lika klart. Under kommitténs överläggningar har talats om både femåriga och sexåriga mandatperioder. Med hänsyn till svensk tradition och med tanke på att väljarna har berättigade anspråk på att få säga sin mening i val relativt ofta finns det emellertid starka skäl att stanna vid en fyraårsperiod. Genom en sådan förlängning förbättras betingelserna för kontinuitet och ansvarstagande. Inom den angivna tidsramen bör också politiskt betydelsefullt utredningsarbete kunna genomföras.

En fråga som kräver särskilt beaktande är vid vilken tidpunkt de föreslagna ändringarna skulle kunna träda i kraft. För att få till stånd ett system med fyraåriga mandatperioder och val växelvis vartannat år till riksdagen och de kommunala församlingarna krävs att den nuvarande treåriga mandatperioden för riksdagen antingen förlängs eller förkortas med ett år samtidigt som mandatperioden för de kommunala församlingarna förkortas resp. förlängs med ett år.

Kommittén har därvid funnit det lämpligast att förorda en ordning där mandatperioden för den riksdag som väljs 1982 förkortas till två år så att riksdagsval enligt den nya ordningen hålls första gången i september 1984. Mandatperioden för de ledamöter av landsting och kommunfullmäktige som väljs 1982 bör som en konsekvens härav förlängas till fyra år. Val till landsting och kommunfullmäktige enligt det nya systemet kommer således att äga rum första gången i september 1986.

De nya bestämmelserna bör kunna antas av riksdagen under hösten 1982, träda i kraft den 1 januari 1983 och tillämpas första gången vid det val som föreslås äga rum i september 1984.

Frågan om regeringens rätt att förordna om *extra val* och därvid upplösa riksdagen har föranlett åtskillig diskussion inom kommittén.

Tanken på ett system med rörliga mandatperioder enligt brittiskt eller danskt mönster bör enligt kommitténs mening avvisas. Det lägger avgörandet om när ett val skall äga rum och när en ny mandatperiod skall börja löpa nästan helt i regeringens eller statsministerns händer. Denna rätt för regeringarna att bestämma om valen har i Danmark och Storbritannien under de senaste årtiondena lett till att de valda församlingarna endast i undantagsfall har suttit mandatperioden ut. Erfarenheten från dessa länder tyder inte på att en sådan ordning har någon gynnsam inverkan på det politiska arbetet. En nackdel är att mandatperioderna ibland blir mycket korta. Sålunda har Danmark under det senaste årtiondet haft val till folketinget vartannat år. Systemet med rörliga mandatperioder skapar vidare en allmän osäkerhet om när ett nytt val kan förväntas, med omfattande spekulationer omkring detta som följd. För regeringspartiet — eller vid en koalitionsregering för det inom regeringen dominerande partiet — blir försöken att finna en ur partipolitisk synpunkt gynnsam förläggning av valen av stor betydelse.

För de politiska partierna skulle en övergång till rörliga mandatperioder försvåra den långsiktiga planeringen av arbetet. De svenska partierna är folkrörelser med ett förhållandevis stort

medlemsantal. En viktig del av partiernas arbete är valförberedelserna. Särskilt kandidatnomineringen är en omfattande process vars olika led kräver en betydande tidsrymd. Värdet av fasta valdagar är härvidlag uppenbart. Men även i övrigt är det en fördel för de politiska partiernas arbete att tidpunkten för valen är fastlagda i författningen.

Det är således ur olika synpunkter motiverat att hålla fast vid den ordning med fasta mandatperioder som är tradition i vårt land.

Enligt gällande bestämmelser har regeringen rätt att utlysa extra val inom ramen för den fasta mandatperioden och även rätt att upplösa riksdagen. Med en treårig mandatperiod är de reella förutsättningarna för extra val inte särskilt gynnsamma. Mandattiden för en nyvald riksdag blir under alla omständigheter kort, vilket har en allmänt återhållande effekt. Om man som kommittén föreslår förlänger mandatperioden till fyra år kan extra val i vissa situationer te sig något mera meningsfulla.

Det har dock ur såväl principiell som praktisk politisk synpunkt ifrågasatts om det är riktigt att regeringen över huvud taget skall ha rätt att besluta om extra val och om riksdagsupplösning.

Riksdagen är utsedd av medborgarna genom direkta val för en bestämd mandatperiod. De grundläggande maktbefogenheterna tillkommer riksdagen enligt gällande författning. Statsministern utses av riksdagen i särskild ordning. Statsministern utser därefter övriga ledamöter av regeringen. Regeringen är ansvarig inför riksdagen. Regeringen kan avgå under löpande mandatperiod. Det kan ske antingen genom att regeringen på eget initiativ genom statsministern till talmannen inlämnar sin avskedsansökan eller genom att riksdagen beslutar antaga en mot statsministern riktad misstroendeförklaring.

Regeringen är således såväl för sin tillkomst som för sin fortsatta existens beroende av riksdagen. Detta är för övrigt en logisk följd av att riksdagen är det främsta statsorganet med direkt mandat från folket i val.

Utifrån vad som här sagts har det från principiell synpunkt ansetts felaktigt att regeringen — t.o.m. en minoritetsregering — kan utlysa extra val och därmed utsläcka den sittande riksdagens mandat. Det borde uteslutande vara riksdagens sak att pröva hur en uppkommen regeringskris skall lösas. En allvarlig konflikt mellan regering och riksdag — vare sig denna har manifesterats genom en av riksdagen antagen misstroendeförklaring eller genom att regeringen själv har funnit att den saknar förutsättningar att fortsätta — borde således leda till att initiativet återgick till riksdagen. Först om riksdagen misslyckades med att utse en ny statsminister och därmed en ny regering enligt de regler som gäller borde extra val kunna äga rum. Riksdagen hade i så fall visat sig oförmögen att klara en av de uppgifter som riksdagen har ålagts i författningen, och någon annan lösning än ett extra val torde i en sådan — säkerligen ytterst ovanlig — situation vara svår att finna.

Det finns således principiella skäl som talar för att regeringens rätt att utlysa extra val bör avskaffas. Men även andra argument har anförts för en sådan ståndpunkt.

De skäl som motiverar en längre mandatperiod talar mot möjligheten att utlysa extra val. Ett syfte med den längre mandatperioden är att

riksdagen skall få bättre arbetsro och ökade möjligheter till en långsiktig planering. Om ett extra val kommer under mandatperioden går dessa fördelar till spillo.

Allvarligare än detta är kanske dock att hotet om extra val inte behöver främja ansträngningar till samlande lösningar i besvärliga politiska lägen. Tvärtom kan det lätt leda till hårdnande motsättningar och låsta positioner mellan partierna och till ökade svårigheter att nå breda kompromisser i angelägna frågor i riksdagen. Partierna kan komma att i första hand inrikta sig på ett gynnsamt utgångsläge i ett förväntat extra val. Redan att det finns en möjlighet till extra val kan få denna effekt. Det är stor risk att den allmänna debatten i hög grad kommer att gälla om och när ett extra val skall komma i stället för de konkreta politiska sakfrågorna. Inte minst erfarenheten från länder där extra val är vanliga visar detta. I det fall där nyval varit ofta förekommande — t.ex. i Danmark — har de som regel inte gett några nya politiska öppningar som resultat.

Mot vad som här anförts har det bl.a. framhållits att regeringen oavsett vilka formella regler som gäller har en central betydelse i moderna parlamentariska stater. Regeringen utövar ledningen av det politiska arbetet, och i valrörelserna spelar regelmässigt själva regeringsfrågan en framträdande roll. Enligt detta synsätt tar väljarna i valet inte bara ställning till riksdagens sammansättning utan även — och kanske främst — till vilken regering som skall utses. Även regeringsfrågan avgörs — låt vara indirekt — genom de allmänna valen. Vid en allvarlig konflikt mellan regering och riksdag eller när regeringen har drabbats av en misstroendeförklaring från riksdagen kan det därför vara riktigt att extra val kan anordnas. Tvisten mellan regering och riksdag kan därmed slitas av de gemensamma uppdragsgivarna — väljarna. I vissa lägen, t.ex. om en regeringskoalition sönderfaller och stora svårigheter föreligger att bilda en ny regering, kan det vidare tänkas att frågan om en ny regering lättare kan lösas efter ett extra val. En besvärlig och långdragen regeringskris kan därmed undvikas. Hotet om extra val kan dessutom ur beslutssynpunkt ibland tänkas ha positiv verkan. Partier som vet med sig att de ligger illa till i den allmänna opinionen kan inför hotet om val bli mera benägna till kompromisser och uppgörelser.

Kommittén har som ovan angetts avvisat tanken på s.k. rörliga mandatperioder. En sådan ordning skulle bl.a. ge regeringens rätt att bestämma om tidpunkten för valen en mycket stor politisk betydelse.

Mandatperioderna skall således enligt kommitténs mening vara fasta med val vart fjärde år. Regeringens rätt att besluta om extra val blir med fasta mandatperioder som grundregel en fråga av betydligt mindre dignitet. De faktiska möjligheterna att utlysa extra val ökar visserligen något genom att mandattiden utsträcks till fyra år. Extra val torde dock även med denna något längre ordinarie mandattid bli tämligen sällsynta. Med hänsyn till detta och till de starkt skilda meningar som har framförts beträffande de extra valen har kommittén stannat för att föreslå att de nuvarande reglerna om extra val bibehålls oförändrade.

Regeringens rätt att förordna om extra val betecknas ofta med ordet "upplösningsrätt". Detta bygger på de tidigare grundlagarnas formulering (108 § i 1809 års RF). Enligt då gällande regler (35 § i 1866 års RO) föranledde ett nyvalsförordnande alltid att pågående riksmöte avbröts. Nu gällande bestämmelse (1 kap. 4 § RO) lämnar denna fråga öppen men ger fortfarande regeringen befogenhet att om den så vill avbryta pågående riksmöte sedan den förordnat om extra val.

Det finns inte tillräckliga skäl att bibehålla denna föreskrift. Att regeringen i vissa fall har möjlighet att vädja till folket mot riksdagen är inte något skäl till att den också skall kunna avbryta det pågående riksdagsarbetet, i synnerhet som det kan dröja ända till tre månader efter förordnandet innan det extra valet äger rum. Avgörandet i detta hänseende bör ligga hos riksdagen själv. Den bör ha frihet att fortsätta pågående arbete så länge detta ter sig rimligt med beaktande av den aktuella stridsfrågans art och riksdagsledamöternas behov att delta i den kommande valrörelsen.

Kommittén föreslår således ett system med skilda valdagar och fyraåriga mandatperioder. Val till kommunfullmäktige och landsting skall därvid äga rum under andra året efter det år då ordinarie val till riksdagen har hållits. Beträffande möjligheterna att anordna extra val föreslår kommittén att nuvarande bestämmelser bibehålls oförändrade. Regeringens möjlighet att i samband med förordnande om extra val besluta att avbryta riksmöte bör dock enligt kommitténs mening ersättas med en bestämmelse som lägger beslutanderätten i denna fråga hos riksdagen.

Som tidigare har nämnts föreslås de nya bestämmelserna träda i kraft den 1 januari 1983.

3 Tiden för anordnande av extra val

Enligt gällande ordning skall extra val hållas inom tre månader från det att regeringen har utnyttjat sin möjlighet att förordna om sådana val (3 kap. 4 § RF) eller extra val har utlösts genom att riksdagen fyra gånger har förkastat talmannens förslag till ny statsminister (6 kap. 3 § RF).

I kommitténs direktiv framhålls att de fördelar som från parlamentarisk synpunkt kan vara förenade med anordnande av extra val skulle tas till vara bättre, om den nuvarande tremånadersperioden kunde förkortas. Kommittén bör enligt direktiven pröva vilka möjligheter som föreligger att förkorta denna period.

Kommittén har särskilt studerat tidsåtgången vid tre olika moment, nämligen fartygsröstningen, tryckningen och leveransen av valsedlar samt nomineringsförfarandet.

Kommittén har inhämtat riksskatteverkets (RSV:s) uppfattning om möjligheterna att förkorta tremånadersperioden för anordnande av extra val till en och en halv eller till två månader. RSV har anfört att det enligt dess uppfattning inte är möjligt att med nu gällande lagstiftning förkorta tidsperioden för anordnande av extra val. I samband härmed kan nämnas att RSV i december 1979 i skrivelse till 1978 års vallagskommitté har hävdat att fristen för extra val är alltför kort för att förberedelserna för röstning på fartyg skall kunna genomföras. I andra hand har RSV, med hänvisning till den lösning som valdes i lagen (1980:7) om folkomröstning i kärnkraftsfrågan, föreslagit ett tillägg till 10 kap. 13 § vallagen av innebörd att centrala valmyndigheten vid extra val får bestämma att röstning på fartyg får börja tidigast trettionde dagen före valdagen.

Vallagskommittén har uttalat att det, åtminstone f.n., inte kan komma i fråga att föreslå förlängning av fristen för extra val. Vallagskommittén uttalar härvid bl.a. att de fördelar som från parlamentarisk synpunkt kan vinnas genom extra val är i mycket beroende av hur lång tid som går åt för att genomföra ett sådant val. Vallagskommittén säger sig känna tvekan inför RSV:s alternativa förslag att kortare tid skall bestämmas för röstning på fartyg vid extra val. Enligt vallagskommittén bör gällande bestämmelser om röstning på fartyg inte ändras förrän man har ytterligare erfarenheter av att genomföra extra val med den nuvarande perioden för röstning på fartyg (SOU 1980:45 s. 200).

Vad först gäller *fartygsröstningen* har RSV i sitt yttrande till grundlagskommittén uttalat att den absolut minsta tiden för att kunna genomföra en sådan röstning är 90 dagar, vilket är lika med den tid som ges för att anordna extra val. Av dessa 90 dagar avser 15 dagar tiden för beslut om på vilka fartyg röstning skall äga rum. För distribution av valmaterial till hamn för fartygstrafik har RSV beräknat 20 dagar. Därtill

kommer de 55 dagar som enligt vallagen är den för fartygsröstning avsedda perioden.

Kommittén anser att den av RSV beräknade tiden av 15 dagar för beslut om på vilket fartyg röstning skall äga rum kan halveras.

Tiden för distribution av valmaterial till fartygen kan enligt kommitténs mening elimineras, om man övergår till att hålla fartygen med ett lager med aktuella valsedlar (partimarkerade) samt valkuvert och ytterkuvert. Ytterligare upplysningar, såsom namn på kandidater i de för besättningen aktuella valkretsarna, kan lämnas telegrafiskt.

De långa resorna för fartygen i utrikes fart kan innebära att man på en del fartyg får mycket små tidsmarginaler, främst då det gäller att i tid vidarebefordra avgivna valsedlar till RSV. En kortare tid än de nu gällande 55 dagarna kan givetvis medföra att ytterligare fartygsröster inte hinner fram i tid. Erfarenheterna från fartygsröstningen vid folkomröstningen 1980 — där tidsfristen var 30 dagar — tyder dock närmast på att det går att minska tiden. I detta sammanhang kan nämnas att röstning hos utlandsmyndighet får börja tidigast den tjugofjärde dagen före valdagen. Enligt kommitténs mening finns det sålunda i och för sig möjlighet att vid extra val minska tiden för fartygsröstning och förberedelserna därför till omkring 35 dagar.

Enligt RSV:s mening erfordras minst fyra veckor för *tryckning och distribution av valsedlar* vid ett extra val. Till detta kommer tidsåtgången för partiernas distribution av valsedlar till väljare, partiarbetare m.fl. Denna tidsåtgång beräknas av RSV till åtminstone tre veckor.

Om myndigheternas handläggningstid uppskattas till tre dagar medför detta en total tidsåtgång för valsedelstryckning om 52 dagar. Vid en period av två månader för anordnande av extra val skulle det således innebära att partierna kunde förfoga över endast åtta dagar för kandidatnomineringen. En så kort tid torde de inte kunna godta.

Kommittén har funnit att man med bibehållande av nu gällande ordning med central tryckning och kontroll av valsedlar genom ytterligare rationalisering kan minska tiden för tryckning och distribution som RSV har angivit till fyra veckor med högst en vecka. Ytterligare några dagar kan stå att vinna, om hela förfarandet decentraliseras.

Tidsåtgången för partiernas vidaredistribution av valsedlar till väljare, partifunktionärer m.fl. som i yttrandet har angivits till tre veckor torde enligt kommitténs mening kunna nedbringas något.

Det torde alltså redan med bibehållande av nuvarande system finnas ett visst utrymme att minska den totala tidsåtgången för tryckning och distribution av valsedlar.

När det gäller *nomineringsförfarandet* bör först uppmärksammas att vi i Sverige inte, som i en del andra länder, har någon lagstiftning som reglerar nomineringsförfarandet vid allmänna val. Nomineringsförfarandet betraktas hos oss som en intern partiangelägenhet. De politiska partierna har i sina stadgar eller i speciella anvisningar utfärdat rekommendationer om hur nomineringarna bör gå till.

Härvidlag skiljer sig de olika partiernas praxis rätt betydligt. Några av

dem föreskriver att provval obligatoriskt skall hållas, medan andra lämnar frågan öppen eller inte alls tillämpar detta förfarande. Lokala nomineringsmöten föreskrivs i vissa partier men inte i alla. Åtskilliga partier har något slags representantskap där de avgörande besluten fattas. Det ligger i sakens natur att nomineringen tar olika lång tid beroende på vilket förfarande som tillämpas.

Partiernas nomineringar måste vara klara i god tid före sista dagen för beställning av valsedlar. Vid ett ordinarie val brukar nomineringsarbetet inom partierna börja på hösten året före valåret och avslutas strax före sista dagen för beställning av valsedlar (den 2 maj vid 1979 års val).

Vid ett extra val måste partierna förkorta tiden för nomineringsarbetet avsevärt. Om nyval dessutom äger rum en kort tid efter ett ordinarie val kan förfarandet också förenklas genom att tidigare nomineringar i stor utsträckning kan gälla också vid nyvalet. Härvid bör observeras att regeringen efter val till riksdagen — ordinarie eller extra — inte får förordna om extra val förrän tre månader har förflutit från den nyvalda riksdagens första sammanträde (3 kap. 4 § andra stycket RF).

Som tidigare har nämnts anses nomineringsförfarandena vara interna partiangelägenheter. Kommittén anser sig därför inte böra lämna några särskilda rekommendationer till sådana åtgärder genom vilka partierna skulle kunna förkorta tiden för sina nomineringar. Kommittén vill emellertid påpeka att inte ens en tid av tre månader mellan nyvalsförordnande och valdag, vilket är den längsta tid som nu medges, ger utrymme för något särskilt långdraget nomineringsförfarande. I denna tidsrymd måste ju bl.a. ges utrymme för tryckning och distribution av valsedlar samt förberedelser för fartygs- och utlandsröstning.

I 3 kap. 4 § RF stadgas endast att extra val hålles *inom* tre månader efter förordnandet. Föreskriften hindrar således inte att ett extra val hålles inom kortare tid. Detta förutsätter emellertid att partiernas nomineringsarbete tar kort tid och att vallagstiftningen anpassas till de kortare tider som kan komma i fråga. Som tidigare har berörts vill kommittén inte söka påverka partierna i fråga om nomineringsförfarandet. När det gäller de mera valtekniska frågorna har, som framgår av det ovan sagda, kommittén funnit att det kan gå att göra vissa tidsbesparingar. Härför krävs emellertid att ifrågavarande bestämmelser i vallagen ses över. Kommittén anser att dessa frågor lämpligast utreds av den nu arbetande vallagskommittén som har i uppdrag att göra en översyn av vallagen. Kommittén finner att någon ändring av gällande grundlagsbestämmelser om tiden för anordnande av extra val inte erfordras.

4 De kyrkliga valen

Val till kyrkofullmäktige äger enligt 3 § lagen (1972:704) om kyrkofullmäktigval rum den tredje söndagen i oktober. Sedan 1942 har val till kyrkofullmäktige ägt rum samma år som övriga kommunala val. Mandatperioden för en nyvald kyrkofullmäktigförsamling börjar den 1 januari året näst efter det år val har skett, dvs. samma dag som tidigare gällde även för de borgerliga kommunerna.

Enligt direktiven bör kommittén i samband med att den överväger frågan om skilda valdagar för riksdagsval och kommunalval även pröva om man skall ha en gemensam valdag för kommunalval och kyrkoval.

Frågor som berör de kyrkliga församlingarna och valen till dessa är redan föremål för utredning och diskussion på skilda håll.

Utredningen (Kn 1977:04) för översyn av lagen om församlingsstyrelse har till uppgift att bringa lagen om församlingsstyrelse i överensstämmelse med kommunallagen i den mån olikheter inte är sakligt betingade. Enligt vad kommittén har inhämtat lär utredningen inte föreslå några förändringar i fråga om förläggningen av mandatperioden för de kyrkligt kommunala församlingarna eller i fråga om tidpunkten för val till dessa.

1979 års kyrkomötes utredningsnämnd har i ett preliminärt betänkande med anledning av väckta motioner om kyrkans framtida organisation föreslagit bl.a. att man skall anordna direkta val inte bara till kyrkofullmäktige utan även till stiftsting och kyrkomöte och att de kyrkliga valen sammanförs till en gemensam valdag, vilken skall vara skild från val till riksdag och borgerligt kommunala församlingar.

Kommittén (Kn 1979:06) för utredning av kyrkomötets ställning, befogenheter och sammansättning skall enligt sina direktiv ta del av 1979 års kyrkomötes utredningsnämnds förslag och undersöka i vad mån dessa kan genomföras. Denna kommitté har ännu inte avgivit något förslag.

Med hänsyn till att något ställningstagande ännu inte föreligger till det utredningsarbete som hittills har verkställts i ovannämnda frågor och, framför allt, till att någon ställning ännu inte har tagits till de framtida relationerna mellan staten och kyrkan, anser kommittén att det för närvarande inte finns skäl att här ytterligare diskutera frågorna eller att föreslå några förändringar i fråga om tidpunkten för de kyrkliga valen.

5 Tidpunkten på året för de olika valen

Val till riksdagen förrättas enligt gällande ordning den tredje söndagen i september vart tredje år samtidigt med val till kommunfullmäktige och landsting. Valperioden löper för riksdagens del från det att den nyvalda riksdagen har samlats, vilket normalt sker på femtonde dagen efter valdagen. Valperioden för kommunfullmäktige och landsting börjar den 1 november det år då valet har skett utom i Stockholms kommun, där valperioden tar sin början den 15 oktober under valåret.

Enligt direktiven är tidpunkten på året för de olika valen en fråga som kommittén kan ta upp förutsatt att kommittén stannar för att föreslå ett system med i princip fasta valdagar.

Frågan om tidpunkten på året för de olika valen har samband med frågan om budgetårets förläggning på så sätt att riksdagsarbetet i hög grad domineras av budgetbehandlingen. Enligt det nuvarande systemet samlas riksdagen till riksmöte i oktober. Budgetpropositionen framläggs dock först i januari, varefter riksdagen är sysselsatt med budgetarbetet ända fram till det att riksmötet avslutas i maj eller juni.

I den allmänna debatten har det ofta hävdats att man borde få till stånd ett system där riksdagen omedelbart efter det att riksmötet har inletts fick ta itu med det arbetskrävande budgetarbetet utan att man för den skull behöver rubba på principen om ett snabbt valgenomslag. Det alternativ som i första hand har diskuterats är ett system med allmänna val på våren, närmast i slutet av maj, och ett budgetår som sammanfaller med kalenderåret.

Med ett sådant system skulle den nyvalda riksdagen samlas i början av september. Ledde valet till majoritetsskifte eller till att regeringens ställning eljest påverkades finge riksdagen samlas till ett urtima riksmöte i juni. Omedelbart efter det att lagtima riksmöte har inletts skulle budgetpropositionen läggas fram för att behandlas av riksdagen under hösten.

En annan möjlighet som har diskuterats inom kommittén är en övergång till vårval utan förändring av budgetåret. En sådan lösning skulle förutsätta att riksdagens budgetbehandling under våren före ett val komprimeras något och att riksmötet då avslutas tidigare än vad som nu är fallet.

Frågan om vårval och kalenderårsbudget har tidigare behandlats av grundlagberedningen i diskussionsbetänkandet (SOU 1970:27) Allmänna val på våren? och i beredningens huvudbetänkande (SOU 1972:15) Ny regeringsform -- Ny riksdagsordning samt av budgetutredningen i betänkandet (SOU 1973:43) Budgetreform.

Grundlagberedningen uttalade i sitt huvudbetänkande att ett system

med allmänna val på våren i princip förutsatte att budgetåret ändrades till att sammanfalla med kalenderåret. Frågan om budgetårets förläggning var enligt beredningen emellertid inte mogen att lösas vid denna tidpunkt, då budgetutredningen ännu inte hade redovisat sitt material och sina ställningstaganden.

Budgetutredningen redovisade i sitt betänkande skilda icke-konstitutionella konsekvenser av en omläggning av budgetåret. Utredningen kom till den slutsatsen att skillnaden mellan ett system med kalenderårsbudget och det nu rådande systemet framstod som begränsad. Den vikt som bör tillmätas frågan om beslutsunderlaget för statens finanspolitik talade dock enligt utredningens mening för att nuvarande budgetår borde behållas.

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

6 Regeringsbildningen

1809 års regeringsform byggde på en äldre statsrättslig åskådning som ville åstadkomma maktbalans mellan konung och riksdag. Konungen ägde allena styra riket. Han var dock skyldig att inhämta "underrättelser och råd" av ett statsråd. Konungen utnämnde själv statsrådets ledamöter. Efter hand som parlamentarismens principer vann insteg i det svenska statsskicket utbildades en konstitutionell praxis i fråga om regeringsbildningen. Denna praxis innebar att konungen, innan han utnämnde statsminister, samrådde med talmännen och företrädare för partigrupperna i riksdagen samt att utnämningen skedde på grundval av vad som framkom vid samrådet. Övriga statsrådsposter tillsattes av konungen efter förslag av statsministern.

Författningsutredningens förslag innebar att uppdraget att utse statsminister allttjämt skulle anförtros konungen. Att regeringsbildningen skulle ske i överensstämmelse med parlamentarismens principer kom i förslaget till uttryck genom en föreskrift om att konungen skulle rådgöra med riksdagens talman och företrädare för partigrupper inom riksdagen innan han utnämnde ny statsminister. Konungens frihet vid valet av statsminister skulle i enlighet med vad som redan gällde enligt praxis bli beroende av det parlamentariska läget i riksdagen. Utredningen betonade härvid den garanti för att parlamentarismens principer beaktades vid regeringsbildningen som låg i förslaget att regeringen skulle vara skyldig att avgå, om riksdagen förklarade att den saknade dess förtroende. I fråga om regeringsbildningen förordade utredningen vidare att övriga statsrådsledamöter skulle utnännas av konungen på förslag av statsministern. Konungen förutsattes därvid vara bunden av statsministerns förslag. Utredningen påpekade att dess förslag nära anslöt sig till då rådande praxis och markerade statsministerns ledande ställning inom regeringen.

Grundlagberedningen skulle enligt sina direktiv i första hand undersöka möjligheten att låta ett organ eller en person med mer eller mindre direkt mandat från folket handha uppgiften att utse ministärledare. Beredningen, som diskuterade frågan ingående, föreslog en ordning som syftade till att göra riksdagen direkt utslagsgivande även vid en ny regerings tillkomst. Förslaget antogs i sak oförändrat.

Nu gällande rätt (6 kap. 2 och 3 §§ RF) som sålunda överensstämmer med grundlagberedningens förslag innebär följande. Det ankommer på talmannen att ta initiativ till och leda de förhandlingar mellan partiföreträdarna, som är ett led i proceduren vid regeringsbildningen, och att sammanfatta resultatet av förhandlingarna genom att för riksdagen framlägga ett förslag om statsministerkandidat. Talmannen skall överlägga med vice talmännen innan han avger sitt förslag. Riksdagen prövar förslaget genom en omröstning. Förslaget är förkastat om mer än

hälften av riksdagens ledamöter röstar emot det. I så fall upprepas proceduren. Har riksdagen fyra gånger förkastat talmannens förslag, skall förfarandet avbrytas och extra val till riksdagen äga rum. — Statsministern utser övriga statsråd.

De angivna bestämmelserna har tillämpats vid regeringsskiftena åren 1976, 1978 och 1979. Enligt direktiven bör grundlagskommittén närmare studera erfarenheterna av tillämpningen av gällande regler och bedöma om dessa är tillfredsställande samt föreslå de förbättringar som kan anses motiverade.

Enligt vad kommittén har inhämtat har det nuvarande systemet i stort sett fungerat bra och lett till snabba lösningar t.o.m. vid regeringsbildningen 1978, då det parlamentariska läget var oklart.

Viss kritik har dock framförts mot det nuvarande systemet. Vad kritiken främst har riktat in sig på är det omröstningsförfarande som föreskrivs i 6 kap. 2 § RF med anledning av talmannens förslag om ny statsminister. Denna omröstning tvingar riksdagen att ta ställning för eller emot en statsminister innan han har trätt i funktion som regeringschef. Ett sådant ställningstagande kan i vissa situationer uppfattas som bindande inför framtida politiska ställningstaganden. Detta medför att man kan känna sig tvingad att rösta mot ett förslag som ur parlamentarisk synpunkt är det enda rimliga. Bl.a. med hänsyn härtill har det sagts att man borde införa en ordning där den obligatoriska omröstningen är slopad och där man förlitar sig på det korrektiv mot en parlamentariskt felaktig utnämning av statsminister från talmannens sida som ligger i möjligheten att besluta om misstroendeförklaring.

En bidragande orsak till de problem som har uppstått är uppenbarligen ett uttalande av departementschefen i prop. 1973:90 s. 178 om innebörden av riksdagens ställningstagande till ett förslag om ny statsminister. Departementschefen uttalar i propositionen bl.a. följande: "Det är emellertid tydligt att riksdagens ställningstagande realiter kommer att gälla inte bara vem som skall bli statsminister utan också — och framför allt — regeringens partimässiga sammansättning och dess program i stort."

Grundlagskommittén har under sitt arbete haft tillfälle att diskutera de problem som kan uppstå i samband med regeringsbildningen med förutvarande talmannen Henry Allard. En redogörelse för detta samtal återfinns som *bilaga* till betänkandet. Den nuvarande talmannen Ingemund Bengtsson, som har tagit del av redogörelsen, har förklarat sig vara enig med Allard i hans bedömning.

Enligt vad som därvid framkommit har talmannens överläggningar med partiledarna inte vid något tillfälle gällt vilken politik den blivande regeringen skulle föra. Vad som däremot har förts på tal — utöver statsministerkandidaten — har varit den blivande regeringens partimässiga sammansättning. Att talmannen i samband med att han avgav sitt förslag om ny statsminister till riksdagen såväl 1978 som 1979 tillkännagav även den partimässiga sammansättningen på den blivande regeringen får mot bakgrund härav ses som en upplysning till riksdagen

om vad den hade att ta ställning till. Man kan möjligen säga att det har börjat utbilda sig en praxis att talmannen lämnar ett sådant meddelande om den blivande regeringens partimässiga sammansättning. Att så inte skedde redan 1976 har i efterhand närmast betraktats som ett förbiseende.

Kommittén ansluter sig till den uppfattning som ligger till grund för de regler som nu gäller för regeringsbildningen nämligen att statsministerkandidaten i någon form skall godkännas av riksdagen innan han förordnas och hans regering alltså förfogar över bl.a. upplösningsrätten. Enligt kommitténs uppfattning skall riksdagens godkännande avse inte bara statsministerns person utan också den partimässiga sammansättningen av regeringen som i det rådande parlamentariska läget framstår som möjlig och rimlig. Däremot bör det inte innefatta något ställningstagande till den nya regeringens program.

Den som godkänner förslaget till statsminister eller avstår från att rösta emot det uttrycker sålunda endast uppfattningen att förslaget under förhandenvarande omständigheter ter sig naturligt och ålägger sig därmed ingen begränsning i sin handlingsfrihet när det gäller att sedermera ta ställning till den blivande regeringens politik. Inte ens den som har för avsikt att driva en utpräglad oppositionspolitik med syfte att vid nästa riksdagsval skapa en avgörande förändring av majoritetsförhållandena behöver rösta emot den statsministerkandidat som så länge dessa består synes ha de största möjligheterna att bilda regering.

Enligt kommitténs mening erfordras ingen ändring av de gällande grundlagsbestämmelserna i detta hänseende. Det ankommer på riksdagspartierna att genom sitt praktiska handlande undanröja de olägenheter som kan ha uppstått till följd av 1973 års departementschefsuttalande.

7 Regeringens beslutsformer

1809 års *regeringsform* lade beslutanderätten inom regeringen helt i konungens hand. Men under en period av ungefär hundra år försköts läget utan någon ändring i de berörda grundlagsreglerna så att besluten i stället kom att fattas av hans "rådgivare" statsråden. Detta skedde i statsrådsberedningen, som hade inrättats redan 1816 och som från mitten av 1800-talet började utveckla sig till ett verkligt ministerråd. I detta hänseende tillkom alltså en sedvanerätt som så småningom kom att överensstämma med parlamentarismens grundsatser. Någon tvekan om hur man skulle förfara vid meningsskiljaktigheter mellan statsrådets medlemmar visade sig aldrig, trots att sådana meningsskiljaktigheter naturligtvis förekom och undantagsvis också registrerades i statsrådets protokoll.

Författningsutredningen föreslog att besluten i *regeringsärenden* — bortsett från sådana som hade överlämnats till beslut av enskilt statsråd — i flertalet fall skulle fattas genom kollegialt förfarande vid ministerrådssammanträde utan konungens medverkan. Enligt utredningens mening skulle härvid tillämpas enkla majoritetsbeslut med utslagsröst vid lika röstetal för statsministern eller annan *regeringsledamot* som tjänstgjorde som regeringens ordförande. Utredningen föreslog dock att ärenden av vissa slag, t.ex. propositioner till riksdagen, efter behandlingen i ministerrådet skulle underställas konungen för godkännande i konselj. Regler för beslutsformerna i ministerrådet skulle inte fastställas i *regeringsformen* utan ingå i en särskild *regeringsstadga*.

I direktiven för *grundlagberedningen* uttalades att beslutanderätten i *regeringsärenden* helt borde tillkomma ministären. I enlighet härmed föreslog beredningen att statschefen inte ens formellt skulle inneha någon politisk makt eller några funktioner som kunde tyda på sådan. Beteckningen "regeringen" användes sålunda för statsrådet, och inga *regeringsbeslut* skulle längre fattas vid konselj inför konungen. Fastän regeringen som regel kunde förväntas utåt uppträda som en enhet utan att särmeningar markerades ansåg sig beredningen likväl böra utforma beslutsregler för de teoretiskt tänkbara fall då besluten inte blev enhälliga. Härvid skulle den kollegiala beslutsformen med vanliga omröstningsregler tillämpas, så att den mening som samlade flest röster skulle gälla som beslut och ordföranden (normalt statsministern) ha utslagsröst vid lika röstetal.

På denna punkt avvek *propositionen* från *grundlagberedningens* förslag. Med stöd särskilt av ett remissyttrande från hovrätten över Skåne och Blekinge anförde föredragande statsrådet (prop. 1973:90 s. 186):

För egen del anser jag att ett grundlagfäst förfarande med en regelrätt omröstning som utslagsgivande för *regerings* ställningstagande är främmande för en parlamentarisk regering. Den nuvarande grundlagsbestämmelsen om

omröstning inom statsrådet, när detta för riksstyrelsen som interimregering, bygger på en äldre tids syn på regeringsledamöterna som ämbetsmän och på regeringen som den högsta myndigheten inom byråkratin. Regler om omröstning inom regeringen saknas också i flertalet jämförliga utländska författningar. Jag vill framhålla att en ordning utan omröstningsbestämmelser i RF inte medför någon försvagnig av den konstitutionella kontrollen av regeringen. Enligt förslaget skall ett statsråd, liksom för närvarande, ha inte bara rätt utan också så till vida en skyldighet att anföra avvikande mening till protokollet att han, om han underlåter det, får dela ansvaret för beslutet. Jag föreslår alltså att någon bestämmelse om omröstning i regeringen inte tas in i RF.

I *motioner* från folkpartiet (1973:1850) och moderata samlingspartiet (1973:1874) framfördes kritik mot att regeringsförslaget inte innehöll några omröstningsregler. Folkpartimotionen pekade särskilt på de risker för konstitutionellt sammanbrott som kunde uppstå i krislägen. Båda motionerna utmynnade i förslag om återgång till grundlagberedningens förslag.

Konstitutionsutskottet (KU 1973:26 s.34) anförde i detta hänseende:

Utskottet delar departementschefens uppfattning, att regeringsarbetet inte onödigtvis bör bindas av formella regler, som kan hindra anpassningen av arbetet till växlande förhållanden. Grundlagsstadganden angående regeringsarbetet måste därför utformas så att de passar olika typer av regeringar. Den föreslagna ordningen anknyter till vad som i praktiken redan tillämpas. För statsrådsöverläggningarna, där regeringsbesluten nu i realiteten fattas, saknas omröstningsregler. Något behov av sådana regler har heller inte ansetts föreligga.

På grund av det anförda avstyrker utskottet de i motionerna 1973:1850 och 1973:1874 framförda yrkandena om att i grundlag införa omröstningsregler för regerings beslutsfattande. Finner en regering sig ha behov av omröstningsregler står det den givetvis fritt att i t.ex. en arbetsordning införa regler härom.

Reservationer för bifall till motionerna avgavs av representater för folkpartiet och moderata samlingspartiet. *Riksdagen* beslöt i enlighet med utskottets förslag.

Enligt gällande regeringsform (7 kap. 3 §) avgörs regeringsärendena av regeringen vid regeringssammanträde. Statsministern har därjämte befogenhet att själv fatta vissa beslut, vartill kommer departementschefs beslut i vissa frågor som gäller verkställighet inom försvarsmakten av författningar eller särskilda regeringsbeslut samt sådana departementschefsbeslut som avser beredningen av regeringsärenden eller administrationen av departementet, ävensom vissa särskilda uppgifter som ligger hos chefen för utrikesdepartementet.

Statsministerns beslutskompetens gäller regeringens sammansättning och delvis även arbetsfördelningen inom regeringen. Han har att tillsätta övriga statsråd (6 kap. 1 § RF), entlediga statsråd (6 kap. 6 §), förordna att ett statsråd som har entledigats på egen begäran skall uppehålla sin befattning till dess efterträdare har tillträtt (6 kap. 8 §), utse departementschefer (7 kap. 1 §), kalla till regeringssammanträde och där vara ordförande (7 kap. 4 §), förordna att ett ärende eller en grupp av ärenden som hör till ett visst departement skall föredras av något annat statsråd än departementschefen (7 kap. 5 §) samt utse ställföreträdare för

sig själv (7 kap. 8 §). Vidare kan han åstadkomma hela regeringens avgång genom att hos talmannen begära sitt entledigande (6 kap. 6 och 7 §§).

De egentliga regeringsärendena, till vilka exempelvis hör propositioner till riksdagen (4 kap. 3 § RF), fördelning av regeringsärendena mellan olika departement (7 kap. 1 §) och beslut om extra val till riksdagen (3 kap. 4 §) avgörs vid regeringssammanträden. Beslutsformen är kollektiv, men om förfarandet när meningarna är delade föreskriver regeringsformen endast att skiljaktig mening skall antecknas i protokollet (7 kap. 6 §). Inte heller har det hittills förekommit att någon regering har meddelat ytterligare regler genom att anta en arbetsordning eller liknande stadga.

Statsministerns befogenheter är fastställda i regeringsformen och statsrättsligt sett ankommer det på honom själv att bestämma under vilka förutsättningar och i vilka former de skall utövas. Givetvis måste han härvid i praktiken ta hänsyn till politiska och andra motsvarande förhållanden, exempelvis i en koalitionsregering till överenskommelser i fråga om dess sammansättning.

Den gällande grundlagen innehåller inga klara regler om hur regeringen skall fatta sina beslut. Praxis, regeringens sammansättning, t.ex. koalitions- eller enpartiregering, och ärendenas natur spelar här in. En betydande frihet finns inom ramen för den nuvarande grundlagen att utforma en smidig och ändamålsenlig beslutsordning.

På denna punkt skiljer sig förhållandena jämfört med många andra samhällsområden, där beslutsfattandet regleras i varierande grad, ibland detaljerat, av föreskrifter. Olika uppfattningar om i vilken utsträckning och på vilket sätt beslutsfattandet i regeringen skall ske har förekommit i den politiska debatten. Denna fråga har också varit föremål för diskussion i statsvetenskapliga sammanhang och i massmedia.

Därvid har många aspekter på beslutsfattandet inom regeringen berörts. En viktig fråga därvidlag har t.ex. varit vilka regler som skall gälla om olika meningar råder inom regeringen om riksdagsupplösning och nyval skall företas eller ej.

Ett flertal olika lösningar kan tänkas på området. I grundlagen kan införas klara regler om beslutsfattandet inom regeringen, antingen vad gäller detta i sin helhet eller för vissa särskilda områden. Regler av detta slag kan också föreskrivas i en arbetsordning som varje regering skall vara skyldig att anta. Antagandet av arbetsordning kan även liksom nu vara frivilligt. Ordningen för beslutsfattandet kan också fastställas på annat sätt, t.ex. genom överenskommelser mellan i regeringen ingående partier om det handlar om en koalitionsregering.

Enligt kommitténs mening bör frågan om beslutsfattandet inom regeringen bli föremål för fortsatta överväganden i lämpligt sammanhang.

III Specialmotivering

3 kap. 3 § *regeringsformen*

Genom denna ändring fastslås att riksdagens valperiod skall vara fyra år. Beträffande de överväganden som ligger till grund för en förlängning av valperioden från tre till fyra år hänvisas till vad som har anförts i den allmänna motiveringen under avsnitt 2.3.

Ett extra val medför, i enlighet med vad som nu är fallet, inte att en helt ny valperiod börjar löpa, utan mandatet gäller då endast för återstoden av valperioden. Närmare bestämmelser om valen och tidpunkten för dessa återfinns i vallagen.

1 kap. 4 § *andra stycket riksdagsordningen*

Genom detta stadgande övergår rätten att avbryta riksmöte efter ett beslut om extra val från regeringen till riksdagen. Under avsnitt 2.3 i den allmänna motiveringen har kommittén anförts skälen härför.

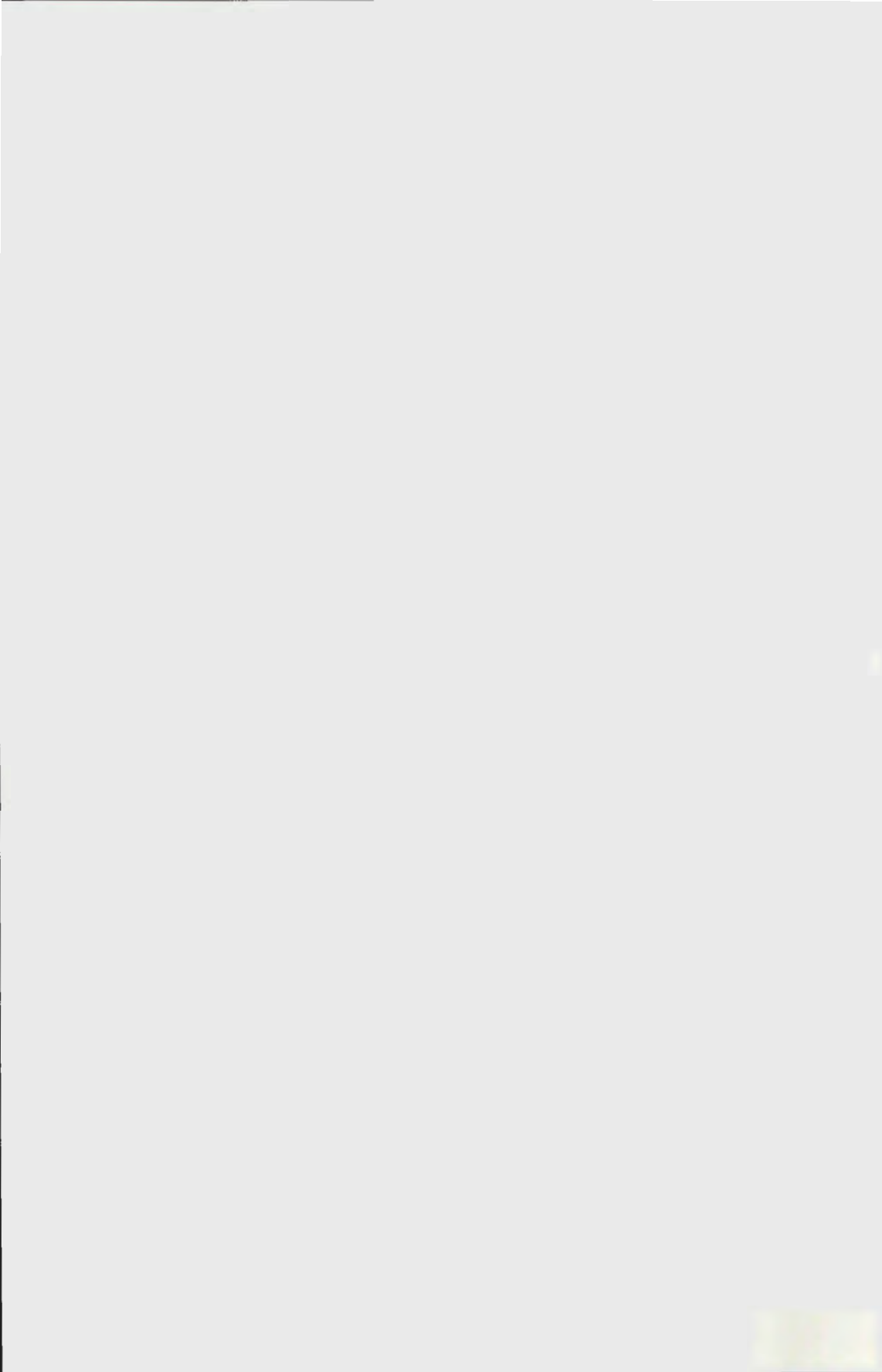
Ett beslut om att avbryta riksmöte skall fattas i samma ordning som ett beslut om förlängning av detta. Det gäller sålunda närmast en procedurfråga som inte kräver annan beredning än ett yttrande från talmanskonferensen.

1 kap. 3 § *vallagen*

Principen om skilda valdagar slås här fast. Val skall hållas vartannat år, ena gången ordinarie riksdagsval och andra gången val i hela riket av landstingsledamöter och kommunfullmäktige. Valdag är som tidigare tredje sördagen i september.

2 kap. 6 §, 3 kap. 5 § och 17 § samt 5 kap. 1 § *kommunallagen*

Genom dessa ändringar fastslås principen om fyraåriga valperioder även för landstingsledamöter, kommunfullmäktige och övriga förtroendevalda i landsting och primärkommuner.



Reservationer

1. Av ledamöterna *Gustafsson, Johansson och Kärnek*

Behov av författningsändringar

När 1809 års regeringsform ersattes med den nya författningen avslutades ett tjugoförårigt reformarbete rörande författningsfrågorna. En av maktindelning karaktäriserad författning ersattes av en modern grundlag byggd på folksuveränitetens princip. Det parlamentariska styrelseskick som successivt vuxit fram genom praxis fick redan i och med den partiella författningsreformen 1968–1970 en författningmässig förankring men reformens fullföljande genom 1973 och 1974 års riksdagsbeslut markerade ytterligare att den svenska folkstyrelsen bygger på parlamentarismens princip.

Om dessa grundläggande principer — folksuveräniteten och parlamentarismen — rådde under författningsarbetet i stort sett enighet mellan olika partier. Beträffande den närmare utformningen av olika bestämmelser och den vikt som borde tillmätas olika funktioner i det konstitutionella systemet fanns emellertid delade meningar. En övergripande målsättning för arbetet såväl i författningsutredningen som i grundlagberedningen var dock att författningsreformen i allt väsentligt skulle genomföras under bred enighet. På en del punkter där meningarna ursprungligen var delade kunde enighet uppnås. I andra delar framstår författningen som en kompromiss mellan olika åsikter vilken kunnat åstadkommas genom överenskommelser mellan partierna.

Den nya grundlagen har tillämpats i ett drygt decennium vad gäller centrala delar som enkammarssystemet och valsysteem. I sin helhet har den nya regeringsformen dock endast varit i kraft i sex år. Det är uppenbart att detta är alltför kort tid för att ligga till grund för en mer allmän översyn av de nya bestämmelserna. Även om konstitutionsutskottet (KU 1973:26) i sitt betänkande om den nya regeringsformen och riksdagsordningen anförde att det som en följd av den snabba samhällsutvecklingen är naturligt att en mer eller mindre fortlöpande översyn äger rum också av grundlagsbestämmelserna ligger

det ett värde i att de för statsskicket mer fundamentala reglerna ligger fast under längre perioder. Erfarenheterna hittills av 1974 års författningsverk är inte heller sådana att det finns anledning till någon mer allmän översyn.

När vi från socialdemokratiskt håll under hösten 1979 medverkade till att en författningskommitté tillsattes motiverades detta av de erfarenheter vi gjort under 1970-talet av de nya reglerna rörande parlamentarismen. Vad som enligt vår mening främst krävdes var ändringar av reglerna vid regeringsbildningen och extra val för att förbättra möjligheterna att åstadkomma parlamentariskt funktionsdugliga lösningar. I ljuset av de minoritetsparlamentariska erfarenheterna från 1970-talet framstår vissa av dessa regler som mindre ändamålsenliga.

För vår del har det sålunda varit värt om den politiska handlingskraften och farhågorna för en utveckling i riktning mot en mer permanent minoritetsparlamentarism som motiverat arbetet i grundlagskommittén.

Kommitténs andra huvuduppgift — att överväga om den gemensamma valdagen skall avskaffas och mandatperioderna till riksdagen, landsting och kommuner förlängas — synes mindre angelägen i dag. Systemet med gemensam valdag kom till som ett resultat av överläggningar mellan partierna vilka ledde till en kompromiss som alla kunde enas om men som ingen var helt tillfredsställd med. Från socialdemokratiskt håll eftersträvades en närmare koppling mellan kommunalvalen och riksdagens sammansättning som ersättning för det samband som tidigare fanns genom det indirekta valsättet till första kammaren. Motivet för denna inställning var det starka sakliga sambandet mellan kommunernas och statsmakternas verksamhet i det moderna välfärdssamhället.

Enligt vår mening har de principiella argument som talar för en närmare koppling mellan riksdagsvalen och kommunalvalen snarast ökat i styrka under den tid som gått sedan frågan senast diskuterades. Ett steg i den andra riktningen genom att kommunalvalen flyttas till andra dagar än riksdagsvalen — som de borgerliga partierna förordade före överenskommelsen och därefter återkommit till — är därför enligt vår mening redan på principiella grunder tveksamt. Vi anser dessutom att gott om tid finns för ytterligare diskussion av denna fråga eftersom de praktiska erfarenheterna av kompromissmodellen med gemensam valdag är mer positiva än vad som gjorts gällande framförallt från borgerligt håll i den allmänna debatten. Sålunda har de farhågor som framförts för att de kommunala frågorna skulle försvinna i valrörelsen inte besannats.

En rimlig slutsats av de studier som presenterats av kommunaldemokratiska kommittén i ett betänkande — "Den gemensamma valdagen och mandatperiodens längd" (Ds Kn 1979:15) — vilket överlämnats till grundlagskommittén är att det i dag inte finns anledning att från kommunaldemokratiska utgångspunkter kritisera det nuvarande systemet. Tvärtom synes den kommunala demokratin, som ett resultat av de andra reformer som genomförts under 1970-talet när det

gäller den kommunala självstyrelsen, ha vitaliserats under den period som kommunaldemokratiska kommitténs studier omfattat.

Vi redovisar i denna reservation vår inställning dels till reglerna rörande regeringsbildningen och beslut om extra val där vi anser att kommittén borde ha föreslagit vissa förändringar dels vad gäller den gemensamma valdagen och mandatperiodens längd där vi motsätter oss det förslag som kommittémajoriteten förordat. Däremot går vi inte in i någon diskussion på de punkter där majoriteten inte lägger fram något förslag. Vi nöjer oss med att konstatera att vi när det gäller beslutsformerna inom regeringen samt tidpunkten på året för olika val fortfarande intar samma ståndpunkt som i samband med 1973 års författningsreform.

Reglerna för regeringsbildningen

Vid författningsreformen gavs parlamentarismen inte endast en allmän förankring i regeringsformen. På olika sätt eftersträvades också regler som garanterar att den parlamentariska principen inte trädes för när i den praktiska tillämpningen. Bl.a. infördes möjligheten för en tiondel av riksdagens ledamöter att begära förtroendeomröstning — misstroendeförklaring — redan i samband med den partiella författningsreformen 1968—1970. Den kan sägas fungera som en yttersta garanti för att en regering som inte längre tolereras av riksdagen verkligen tvingas avgå. Någon anledning att ompröva institutet med misstroendeförklaring ser vi inte i dag. Det är ett naturligt inslag i varje parlamentarisk författning samtidigt som det är rimligt att det inte behöver utnyttjas annat än undantagsvis så länge partierna respekterar parlamentarismen som princip.

När författningsreformen fullföljdes 1973 och 1974 infördes regler också för regeringsbildningen vilka i ett internationellt perspektiv framstår som mycket detaljerade. Bakgrunden till dessa regler är den överenskommelse som träffades mellan de politiska partierna rörande statschefens roll. I och med att kungen i sin egenskap av statschef endast skulle ha representativa uppgifter blev det nödvändigt att ge uppdraget att leda regeringsbildningen till någon annan och man stannade då för riksdagens talman. Det valet föll sig naturligt eftersom talmannen sedan länge ansetts stå vid sidan av de dagspolitiska diskussionerna mellan partierna samtidigt som han arbetar med ett demokratiskt mandat från folket. Bl.a. för att undvika att valet av talman i oklara parlamentariska lägen skulle komma att politiseras p.g.a. talmannens viktiga funktion i samband med regeringsbildningen infördes en slags garanti för att den av talmannen föreslagna statsministern skall kunna tillträda sitt ämbete endast om han verkligen accepteras av riksdagen. Garantin fick formen av en förtroendeomröstning i kammaren.

All erfarenhet från andra länder talar för att s.k. positiv parlamentarism dvs. krav på att regeringen vid sitt tillträde skall ha en uttalad majoritet av riksdagen bakom sig kan skapa svårigheter att i vissa lägen över huvud taget få till stånd en arbetsduglig regering. Av denna anledning begränsades kravet i vår författning till att endast avse att

regeringsbildaren inte skall ha en majoritet av riksdagens ledamöter emot sig. Skillnaden mellan dessa två alternativ framstår emellertid som liten. De partier som genom att lägga ned sina röster indirekt medverkar till att en minoritetsregering kommer till stånd får svårigheter att inför allmänheten motivera sina ställningstaganden. De förhandlingar mellan partierna som blir nödvändiga i sådana situationer riskerar att dra ut på tiden, något som kan vara allvarligt i perioder då landet behöver en handlingsduglig regering. Reglerna skapar också svårigheter i de fall ett regeringsskifte förorsakas av utslaget i ett allmänt val. Förtroendeomröstningen kan då äga rum först efter tre veckors tid under vilken den sittande regeringen tvingas att agera som expeditionsminister. Genom systemet med fyra olika omröstningar kan det ta ännu längre tid att uppnå enighet om ministärbildaren. Till svårigheterna bidrar även att omröstningen äger rum *innan* ministären i sin helhet är bildad och innan den föreslagna statsministerkandidaten presenterat sin regeringsförklaring. Även om det i motivtexten till författningsreformen förutsätts att det skall vara känt vilken slags regering som statsministerkandidaten avser att bilda är det uppenbart att partierna tvingas till en förtroendeomröstning inför allmänheten grundad på ofullständig information.

Erfarenheterna från regeringsbildningen enligt den nuvarande ordningen är trots allt p.g.a. talmannens sätt att sköta sina uppgifter goda. Talmännen har agerat med den oväld som är tradition och som förutsätts i författningen. Detta talar enligt vår mening för att systemet med särskilda omröstningar om förslaget till statsminister kan slopas. Därigenom skulle vinnas att en ny regering kan komma till stånd snabbare efter ett allmänt val samtidigt som partierna inte tvingas att uttala åtminstone ett indirekt förtroende för statsministern innan denne presenterat något regeringsprogram.

De farhågor som framförts för att talmannen därmed skulle få en alltför stark maktposition är som vi ser det överdrivna. Dels talar traditionen och erfarenheterna från senare tid för att talmannen kommer att agera med den oväld som ämbetet förutsätter, dels finns genom misstroendeförklaringsinstitutet alltid möjligheter för riksdagen att inom en kort tidsrymd "korrigera" talmannens val av statsminister. Systemet med särskilda omröstningar angående ministärbildaren fyller enligt vår mening ingen nödvändig parlamentarisk kontrollfunktion men leder till att försvåra för partierna att inför väljarna förklara sina ställningstaganden i oklara parlamentariska situationer.

Omröstningarna om talmannens förslag till statsminister bör sålunda enligt vår mening slopas. Detta ger *i samband med en regeringsbildning* efter nyval inte talmannen mer av ökat inflytande än att hans regering är garanterad att överleva ca en vecka. Om den då faller efter en förtroendeomröstning får talmannen börja om från början.

Om regeringskrisen inträffar *senare än tre månader efter ett val* kan den nya regeringen enligt 3 kap. 4 § RF utlysa nyval om den förlorat förtroendeomröstningen. Därigenom kan en majoritet i riksdagen som är beredd att överta regeringsansvaret förvägras den rätten p.g.a. talmannens val av statsministerkandidat. För att undvika ett sådant

missbruk av regelsystemet kan ett slags karantänsregel övervägas som förhindrar att en nyutnämnd regering utlyser nyval sedan riksdagen uttalat en misstroendeförklaring. En sådan bestämmelse införes lämpligen i 3 kap. 4 § RF vari bör stadgas att regeringen inte får förordna om extra val förrän tre veckor förflutit sedan statsministern enligt 6 kap. 4 § RF anmält de av honom utsedda statsråden för riksdagen.

Upplösningsinstitutet

Även i ett annat avseende framstår reglerna för samspelet mellan regeringen och riksdagen som mindre ändamålsenliga i dag. Som framhållits inledningsvis är det väsentligt att på olika sätt inte bara underlätta regeringsbildningen utan även stärka regeringens handlingsmöjligheter när den väl är tillsatt. Intresset förskjuts då mot upplösningsinstitutet. Detta torde i parlamentariska system vara ett av regeringens mest verkningsfulla instrument i umgänget med parlamentet. Genom att regeringen har möjlighet att lösa en konflikt med riksdagsmajoriteten genom att skjuta frågan till väljarnas avgörande i ett allmänt val tvingas oppositionen till en mer försiktig och ansvarsfull opposition i riksdagen. Ett effektivt fungerande upplösningsinstitut är genom att konflikter i parlamentet hänskjuts till väljarna i själva verket av stor betydelse för folksuveräniteten trots att det i första hand aktualiseras i relationen mellan riksdagen och regeringen.

Den möjlighet som regeringen har i dag att upplösa riksdagen framstår i detta perspektiv som alltför begränsad. Det finns två anledningar till detta. Dels får den nyvalda riksdagen normalt en alltför begränsad mandatperiod, dels kräver förberedelserna för ett nyval alltför lång tid.

En efter ett extra val tillträdande riksdag får till mandatperiod endast den tid som återstår till nästa ordinarie val. Denna konstruktion överflyttades från det tidigare tvåkammerssystemet då den andra kammaren hade en fyraårig mandatperiod. I och med att mandatperioderna nu är ett år kortare har den tid som en nyvald riksdag normalt kan beräknas fungera förkortats. Det är också i dag en allmän uppfattning att upplösningsinstitutet i praktiken inte går att använda annat än i extrema krissituationer. Något upplösningsval har inte heller kommit till stånd under den tid som gått sedan enkammarriksdagen infördes trots att det parlamentariska läget vid några tillfällen utvecklats så att det kunde ha blivit aktuellt med extra val.

Mot den ordning som tillämpas i vårt land kontrasterar skarpt t.ex. den engelska modellen där ett nyvalt parlament får en hel ny mandatperiod. Med den ordningen tenderar extra valet att bli det normala. Endast undantagsvis sitter ett parlament tiden ut dvs. i England fem år. Att regeringens möjlighet att bestämma tiden för valet inte skapar någon garanti för att regeringen alltid kan lägga upp sin politik så att den får väljarnas förtroende visar erfarenheterna från England. Men samtidigt är det uppenbart att mera står på spel såväl för regeringen som för oppositionen när valet får konsekvenser för längre tid. Folkets makt

inom politiken förstärks med ett upplösningsinstitut av engelsk modell.

Om ett system med hel mandatperiod för riksdag som utses i extra val är att föredra ur parlamentarisk synvinkel så rymmer ett sådant system nackdelar från andra synpunkter. En sådan är att sambandet mellan de kommunala valen och riksdagsvalen blir svårt att upprätthålla. Vi återkommer i nästa avsnitt till detta. En annan svårighet är att de politiska partierna och valmyndigheterna får arbeta med andra planeringsförutsättningar när den gamla traditionen med val i september bryts.

Konsekvenserna för partierna och valmyndigheterna vid en övergång till rörliga valperioder bör enligt vår mening övervägas ytterligare innan någon förändring av de nuvarande bestämmelserna genomförs. Av särskilt intresse är därvid frågan om den tid som krävs för att planera och genomföra ett extra val. Enligt regeringsformen (3 kap. 4 §) skall extra val hållas senast inom tre månader efter förordnandet. Med de förlängda tidsfrister som riksdagen under år 1979 (prop. 1978/79:48, KU 1978/79:15) beslutat för röstning utomlands och på fartyg är det tveksamt om det över huvud taget är möjligt för valmyndigheten att genomföra ett val tidigare än 94 dagar efter nyvalsbeslutet.

Det är uppenbart att tre månader är en alltför lång tid att avvakta i flertalet av de situationer när ett upplösningsval blir aktuellt. Erfarenheterna från hösten 1978 belyser detta. Vid det tillfället stod riksdagen inför ekonomiska beslut av stor betydelse för sysselsättningen inom stålindustrin och varven. Tre månader utan en politiskt fungerande regering hade i det läget fått allvarliga ekonomiska konsekvenser. Detta var en viktig anledning till att valet mellan ett extra val och en extrem minoritetsparlamentarism under tiden fram till nästa ordinarie val utföll till förmån för det senare alternativet. Den akuta situationen på hösten 1978 framvingade enligt vår mening en lösning på regeringsfrågan som på längre sikt var sämre än vad som sannolikt varit möjligt att uppnå efter ett upplösningsval. Och orsaken till detta var bl.a. den långa planeringstiden för ett extra val.

Nu kan det hävdas att situationen 1978 var speciell eftersom regeringskrisen hade sitt ursprung i en konflikt inom en koalitionsregering. Mot detta kan invändas att situationer av detta slag kan uppstå igen och att författningen måste fungera för alla tänkbara situationer. Men det är också uppenbart att det även i de fall en regering vill lösa en konflikt med en riksdagsmajoritet är olyckligt om valet fördröjs alltför lång tid. Den fråga som föranlett upplösningsbeslutet kan inte föras framåt och det kommande valet lägger över huvud taget sin skugga över det politiska arbetet. Det ligger helt enkelt i upplösningsinstitutets natur att ett extra val skall komma till stånd så snart som möjligt.

Frågan om upplösningsinstitutet har ett klart samband med de ställningstaganden som görs beträffande frågan om den gemensamma valdagen. Vi anser att förhållandena i anslutning till extra val till riksdagen bör studeras vidare tillsammans med de frågeställningar angående sambandet mellan riksdags- och kommunalvalen som vi behandlar nedan.

I avvaktan på resultatet av dessa överväganden är vi dock beredda att medverka till att genomföra en modell som bygger på den kompromiss mellan det nuvarande svenska systemet och det engelska som föreslogs av författningsutredningen. Enligt författningsutredningens ursprungliga förslag skulle en nyvald riksdag få verka fram till nästa ordinarie val om upplösningsvalet inträffade under de tre första åren av den föreslagna fyraåriga mandatperioden. Om emellertid upplösningen inträffade under det fjärde året av mandatperioden inställdes nästkommande val till riksdagen. Den nyvalda riksdagen kunde på detta sätt få maximalt fem års mandatperiod. Då man överför motsvarande system till dagens situation med en gemensam valdag blir innebörden att nästföljande ordinarie val blir ett renodlat kommunal- och landstingsval. Det därefter följande valet blir ånyo gemensamt för alla tre nivåerna.

Med en modell av detta slag förbättras möjligheterna för regeringen att utnyttja upplösningsinstitutet även under senare delen av mandatperioden utan att samtidigt systemet med gemensam valdag behöver uppges mer än partiellt dvs. vid de tillfällen då extra val bedömts som nödvändigt jämförelsevis nära inpå den ordinarie valdagen. Med den treåriga mandatperioden synes det vara lämpligt att införa en bestämmelse som säger att för det fall ett extra val hålls mindre än ett och ett halvt år före den tid som är fastställd för nästa ordinarie val skall detta val ställas in. En vid extra val utsedd riksdag kan därmed teoretiskt komma att få längst fyra och ett halvt års arbetsperiod.

Den gemensamma valdagen och mandatperiodens längd

Den gemensamma valdagen och den treåriga mandatperioden kom som redan framhållits till som ett led i en författningsuppgörelse mellan partierna i syfte att ersätta tvåkammarriksdagen med en enkammarriksdag. Värdet av enkammarriksdagen har därefter inte ifrågasatts men den gemensamma valdagen har utsatts för kritik framförallt från kommunaldemokratiska synpunkter. Den treåriga mandatperioden har samtidigt av många ansetts som alltför kort.

För vår del vill vi framhålla att kritiken mot den gemensamma valdagen framstår som överdriven och missriktad. Bakom argumenten för en fortsatt valteknisk samordning av de kommunala valen med riksdagsvalen låg iakttagelsen att statens och kommunernas verksamhet i det moderna samhället blir alltmer sammankopplade och beroende av varandra. Ansvar för en betydande del av den service som samhället producerar åvilar kommuner och landsting. De kommunala utgifterna för konsumtion och investeringar är i dag större än de statliga. Den växande kommunala verksamheten har gjort kommunerna alltmer beroende av ekonomiska tillskott från staten samtidigt som statens möjligheter att bedriva en tillfredsställande ekonomisk politik blir alltmer beroende av kommunernas aktiva och lojala medverkan.

Det var redan i slutet av 1960-talet svårt för kommunalpolitikerna att planera och besluta oberoende av olika statliga insatser. I dag är det ännu svårare. Barnomsorgen, äldreomsorgen och skolan är bara några

exempel på områden där samhällets service är beroende av kommunernas och statsmakternas samlade insatser. Länsdemokratiutredningen visade i mitten av 1960-talet för område efter område hur beroende staten och kommunerna var av varandra. Detta beroende har ökat ytterligare under det senaste decenniet i takt med den fortsatta expansionen av kommunernas verksamhet.

Detta belyses bl.a. av att den kommunala konsumtionens andel av bruttonationalprodukten (BNP) har ökat från 9 % år 1965 till 20 % år 1979. Den statliga konsumtionens andel av BNP var under denna tid i stort sett oförändrad 9 %. Av den samlade offentliga konsumtionen svarar den kommunala sektorn för två tredjedelar och staten för en tredjedel. Kommunalskatten utgör i dag för det stora flertalet inkomsttagare en större andel av den totala inkomstskatten än statsskatten. Trots detta har kommunernas ekonomiska beroende av staten ökat. Under åren 1978 -- 1980 ökade summan av statsbidrag till kommunerna från 30 miljarder till drygt 38 miljarder. Denna ökning framstår dessutom som helt otillräcklig av hänsyn till de uppgifter som åvilar kommunerna.

Ökningen av statsbidragen förklaras bl.a. av skatteutjämningsreformen fr.o.m. 1980 och av den successiva utbyggnaden av barnomsorgen. Utvecklingen är ett utslag av en målmedveten strävan från statsmakternas sida att delegera så mycket som möjligt av samhällets serviceproduktion till de organ som arbetar närmast medborgarna. En förutsättning för denna strävan har varit ett närmare samarbete både ekonomiskt och i andra avseenden mellan statsmakterna och kommunerna. Det system för årliga överläggningar om den kommunala ekonomin som tillämpas numera efter kommunalekonomiska utredningens modell är ett uttryck för detta.

Sakligt sett är sålunda det kommunala sambandet starkare i dag än när den gemensamma valdagen infördes. Detta talar för att någon form av valteknisk samordning mellan riksdags- och kommunalvalen om möjligt bör bevaras.

För systemet med gemensam valdag talar också det förhållandet att politiken i vårt land bygger på det arbete som bedrivs inom de politiska partierna. Väljarna lägger på valdagen sina röster på det parti som bäst företräder deras intressen och uppfattningar i olika frågor. Det är då för det stora flertalet naturligt att ta ställning till politiken i samhället på olika nivåer i ett sammanhang. I de gemensamma valrörelserna presenterar partierna sin politik över hela fältet och sambandet mellan ett partis program för rikspolitiken och dess konsekvenser för kommuner och landsting framstår klara för väljarna. Den som inte kan solidarisera sig med "sitt" parti på en av nivåerna får genom systemet med gemensam valdag en möjlighet att fördela sitt röststöd på olika partier. Under förutsättning att de kommunala frågorna ges tillräckligt utrymme i de lokala valrörelserna bör enligt vår mening systemet med gemensam valdag öka väljarnas förutsättningar att göra rationella partival.

För denna slutsats talar också det förhållandet att varje valrörelse numera p.g.a. radions och TV:s stora betydelse för den politiska

informationen med nödvändighet kommer att domineras av rikspolitiska frågor. I rikstäckande media måste de frågor som tas upp i valrörelserna vara av det slaget att de är av intresse för alla medborgare oavsett var de är bosatta. Med fristående kommunalval enligt utredningsmajoritetens modell kommer därför med stor sannolikhet de rikspolitiska frågorna att ta i anspråk samma utrymme i valrörelsen som i dagens gemensamma val trots att valets konsekvenser endast gäller de kommunala församlingarna.

Erfarenheterna från våra nordiska grannländer bekräftar denna bild av kommunalval dominerade av rikspolitiska frågor dvs. kommunalval som tolkas som förtroende- eller misstroendeklarationer från väljarnas sida gentemot regeringen respektive oppositionen, kommunalval som leder till förändrade mandatförhållanden i kommunala församlingar grundade på väljarnas uppskattning av partiernas rikspolitik.

Mot denna bakgrund kan det synas onödigt att över huvud diskutera argumentet att de kommunala frågorna tenderar att komma bort i valrörelsen med det nuvarande systemet. Om även fristående kommunalval skulle få en sådan karaktär innebär ju en reform i varje fall ingen förbättring. Trots allt måste det betraktas som en stor fördel med det nuvarande systemet att någon oklarhet inte kan uppstå rörande tolkningen av resultatet. Eftersom väljarna vid ett och samma tillfälle har möjlighet att separat rösta i de olika valen kan aldrig utslaget i kommunalvalet tolkas på annat sätt än som en opinionsyttring just beträffande politiken inom kommunen. Detta är ett starkt argument till förmån för den gemensamma valdagen i valet mellan denna och helt fristående kommunalval.

Nu har kommunaldemokratiska kommittén (KDK) i sitt ovannämnda betänkande redovisat forskningsresultat som ger en väsentligt ljusare bild av de kommunala frågornas roll i valrörelsen än vad som främst från borgerligt håll hävdats i debatten. De kommunala frågorna synes enligt undersökningarna hävda sig väl i det valmaterial som partierna distribuerar till hushållen, i lokal- och regionalpressens valrörelsebevakning och i lokalradions sändningar i samband med valet.

Av kommitténs redovisning för sina studier framgår att kommunalpolitiska partiprogram vid 1966 års kommunalval fanns i mellan 17 och 70 % av kommunerna beroende på kommuntyp. I 1979 års val utarbetade i stort sett alla partier i alla kommuner s.k. kommunala handlingsprogram. Det var också en allmän bedömning från olika partiföreträdares sida att dessa program i större utsträckning än tidigare tog upp frågor som kunde bedömas som partipolitiskt kontroversiella.

Den lokala valrörelsebevakningen i regionpressen ökade från i genomsnitt 7 spaltcm per tidningsexemplar 1966 till 43 spaltcm år 1976. För lokalpressen gällde i stort sett samma relation mellan de två åren. Lokalradions sändningar från varje kommun varade i genomsnitt ca 75 minuter. KDK drog för sin del slutsatsen att massmedierna i dag ägnar den kommunala självstyrelsen ett helt annat intresse än på småkommunernas tid.

De undersökningar som KDK redovisat och som f.n. fullföljs inom

ramen för det stora forskningsprojekt om kommunindelningsreformen som KDK ansvarar för pekar entydigt på att den kommunala demokratin i partipolitiskt avseende vitaliserats under 1970-talet. Som kommittén anför hänger detta säkert samman med den nya situation som skapats i och med tillkomsten av större, mera vidsträckta och i socialt och ekonomiskt avseende mindre homogena kommuner. Av betydelse har troligen också varit den expansion som tidigare berörts av kommunernas uppgifter och att partierna genom tillkomsten av det kommunala partistödets fått väsentligt förbättrade arbetsmöjligheter på lokal nivå.

Kommunaldemokratiska kommitténs stora forskningsprojekt kommer att redovisas i sin helhet under loppet av 1981. Redan av vad som nu är känt är det uppenbart att övergången till den gemensamma valdagen inte följts av sådana negativa verkningar för den kommunala demokratin som många befarade när reformen förbereddes och diskuterades i slutet av 1960-talet. Någon anledning att från kommunaldemokratiska utgångspunkter nu ifrågasätta den gemensamma valdagen finns enligt vår mening inte. Från de utgångspunkter som vi har för vår analys ligger det fortfarande ett stort värde i den möjlighet som den gemensamma valdagen ger väljarna att vid ett och samma tillfälle få ta ställning till partiernas politik i såväl riksdagen som lands-tingen och primärkommunerna.

Om den gemensamma valdagen skall ifrågasättas bör detta i stället ske med utgångspunkt från det angelägna i att få till stånd ett fungerande upplösninginstitut. Även det önskemål som ofta framförs om en längre mandatperiod till kommunerna och till riksdagen förutsätter en omprövning av den gemensamma valdagen. Med ett bibehållande av de samtidiga valen är en förlängning till fyra år av mandatperioden inte förenlig med det grundläggande demokratiska kravet att väljarna skall ges möjlighet att med inte alltför långa mellanrum uttala sin dom över den förda politiken och de alternativ som partierna presenterar.

Frågan om att få till stånd ett fungerande upplösninginstitut har sålunda samband såväl med frågan om den gemensamma valdagen som med mandatperiodens längd. Enligt vår mening krävs mer av utredning och analys av olika alternativ innan ett mer definitivt ställningstagande kan göras till dessa problem. Bl.a. bör prövas om det kommunala sambandet kan ges något annat uttryck i författningen än det rent valtekniska.

Sammanfattning

Vi har i denna reservation redovisat våra argument för en fortsatt översyn av vissa författningsfrågor. Vi anser att det är av avgörande betydelse för en framgångsrik folkstyrelse att författningen så långt möjligt skapar goda betingelser för handlingskraft och konsekvens i det parlamentariska arbetet. De erfarenheter som gjorts under 1970-talet pekar på behovet av att nu i första hand stärka regeringen i det samspel mellan regering och riksdag som parlamentarismen innebär.

Vad gäller den andra huvudfrågan för kommittén — den

gemensamma valdagen och den treåriga mandatperiodens framtid — anser vi att mer arbete och analys krävs innan tiden är mogen för att ta ställning till alternativa förslag. Erfarenheterna av den gemensamma valdagen är, enligt de undersökningar som presenterats, mer positiva än vad som enligt kritikerna kunde förväntas då författningskompromissen i denna del presenterades. Ur kommunaldemokratisk synvinkel rymmer systemet med gemensam valdag inte svårigheter av det slag som motiverar en övergång till fristående kommunalval. Sådana skulle sannolikt leda till oklarhet om vilka konsekvenser som skall dras av kommunala valresultat baserade på en rikspolitisk valkampanj.

Det är tradition i vårt land då det gäller författningsfrågorna att dessa för folkstyret grundläggande regler skall beslutas under en bred enighet och efter tillräcklig tid för eftertanke och debatt. Senast under hösten 1980 infördes ytterligare garantier i regeringsformen mot förhastade beslut om författningsändringar. Trots att arbetet inom grundlagskommittén bedrivits med effektivitet och snabbhet har det inte varit möjligt att tillräckligt penetrera dessa svåra frågor.

Vi anser att en översyn av reglerna för regeringsbildningen och upplösningsinstitutet är angelägna. Vad gäller kammersystem och valordning är förändringar nu i ljuset av gjorda erfarenheter mindre angelägna. I avvaktan på resultat av kommunaldemokratiska kommitténs undersökningar, de ytterligare studier som vi förordat i denna reservation och en bredare allmän debatt inte minst inom partierna kring dessa frågor och olika alternativa lösningar är det enligt vår mening inte någon allvarlig nackdel att vänta med nya författningsändringar. I allt väsentligt är 1974 års regeringsform ett modernt och ändamålsenligt författningsverk.

2. Av ledamoten *Berndtson*

Den gemensamma valdagen och mandatperiodens längd

Sambandet mellan rikspolitik och kommunalpolitik anfördes som ett motiv för bibehållande av tvåkammersystemet för riksdagen. I författningsarbetet under 1960-talet frångicks dock denna ståndpunkt. Det ansågs inte rimligt att bevara tvåkammersystemet. Detta samband kunde komma till uttryck i andra former. Den gemensamma valdagen för riksdagsval och kommunalval var en form. Sedan 1970 har ordningen med gemensam valdag tillämpats. Det har från olika håll hävdats att tiden nu är mogen att övergå från den gemensamma valdagen till skilda valdagar för riksdagsval och kommunalval och att i samband därmed förlänga valperioderna från tre till fyra år.

Det finns dock enligt min mening inga självständiga motiv för att upphäva nuvarande ordning. Däremot finns starka skäl för att behålla den gemensamma valdagen och treåriga mandatperioder.

Företrädarna för de borgerliga partierna, som bildat majoritet i grundlagskommittén, föreslår skilda valdagar och fyraåriga mandatperioder. Majoriteten förnekar inte att det råder ett klart sakligt

samband mellan rikspolitiska och kommunalpolitiska spörsmål och att de politiska partiernas grundläggande inställning kommer till uttryck i både rikspolitiska och kommunalpolitiska sammanhang.

Detta är också en avgörande frågeställning. Det är obestridligen så, att sambandet mellan rikspolitiken och kommunalpolitiken ökat. Allt mer av den kommunala verksamheten grundas på statliga beslut. Det går enligt min mening inte att lämna rikspolitiken utanför den kommunala valrörelsen och heller inte lämna kommunalpolitiken utanför den rikspolitiska valrörelsen.

Sambandet mellan rikspolitik och kommunalpolitik motiverar att väljarna vid ett och samma tillfälle får ställa partierna till svars för deras politik. Partiernas allmänna värderingar kommer till uttryck såväl i rikspolitiken som i kommunalpolitiken. Den politik som partierna företräder i kommuner och landsting måste också ha sin motsvarighet i rikspolitiken. Det rimliga är således att partierna vid ett och samma tillfälle står till svars för hela sin politik.

Samtidigt som de borgerliga företrädarna i grundlagskommittén säger sig eftersträva ökat utrymme för de kommunalpolitiska frågorna, verkar de borgerliga partierna i motsatt riktning i regeringställning. Åtstramningspolitiken mot kommuner och landsting blir allt hårdare. Tanken på lagstiftning mot kommunerna och införande av ett skattetak är sannerligen inte uttryck för någon strävan till ökat kommunalt självstyre. Det är dess motsats.

Grundlagskommitténs majoritet åberopar kommunaldemokratiska kommitténs bedömning att de kommunala frågorna i dag på ett helt annat sätt än tidigare bör kunna bära upp en egen valrörelse. Detta motsäger inte behovet av ett samtidigt ansvarsutkrävande. Kommunaldemokratiska kommittén påpekade också att en förutsättning för att skilda valdagar skall kunna öka kommunalpolitikens roll i valrörelserna är att partierna bedriver en valkampanj i fristående kommunalval som även på riksnivå domineras av kommunalpolitiska spörsmål.

Mot bakgrund av vad jag anfört om det sakliga sambandet mellan rikspolitik och kommunalpolitik anser jag att det inte är realistiskt att tänka sig en kommunal valrörelse avskild från de rikspolitiska frågorna. Till detta kommer också valrörelsernas traditionella uppläggning i vårt land. Sedan 1970 har valrörelserna bedrivits parallellt för rikspolitiken och kommunalpolitiken. Dessförinnan var de rikspolitiska inslagen i kommunalvalen motiverade av att landstingen och vissa kommuner utsåg ledamöter till första kammaren. Kommunala valrörelser torde komma att få ett starkt rikspolitiskt inslag.

Grundlagskommitténs studier av förhållandena i Danmark, Norge och Finland talar — i den mån jämförelser är möjliga — inte för majoritetens uppfattning. Starka rikspolitiska inslag även i de kommunala valrörelserna redovisas. Därtill kan anföras att i den mån självständiga kommunala val eftersträvats uppvisas ett lägre valdeltagande i dessa. Exempel från Danmark visar sålunda betydande skillnader mellan riksval och kommunval.

En omständighet som bör observeras är att om en kommunal

valrörelse har starka rikspolitiska inslag, vilka påverkar väljarnas ställningstaganden, uppstår en klyfta mellan valrörelsens innehåll och dess konsekvenser. Utgången av kommunalvalet behöver inte få rikspolitiska konsekvenser även om rikspolitiska frågor haft stor plats i valkampanjen.

En vitalisering av kommunalpolitiken har skett under 1970-talet. Jag anser att lokala opinioner bör ges tillfälle att komma till ännu starkare uttryck i de kommunala valen. Det finns dock inget som säger att skilda valdagar är en förutsättning härför. Företagna undersökningar visar att det redan nu förekommer en betydande röstsplittning på så sätt att väljare röstar på olika partier i riksdags- och kommunalval. Möjligheterna att rösta på ett parti i riksdagsval och ett annat i kommunalval behöver inte vara mindre om ansvaret för såväl rikspolitik som kommunalpolitik utkrävs vid ett och samma tillfälle.

Kommittémajoritetens argument för en övergång till skilda valdagar och förlängda valperioder är inte godtagbara. Den uppfattning som kommer till uttryck, att förlängda mandatperioder behövs för att den meningsriktning som fått regeringsansvaret i stat eller kommun också skall kunna fatta impopulära beslut, avslöjar att det främsta syftet inte är att stärka väljarnas inflytande på politiken utan det motsatta.

Ifråga om den gemensamma valdagen och mandatperiodens längd förordar jag således att den nu gällande ordningen med gemensam valdag och treåriga mandatperioder skall behållas.

Extra val

Enligt nu gällande bestämmelser ligger det i regeringens hand att förordna om extra val till riksdagen och att i samband därmed avbryta riksmöte. Bestämmelserna om riksdagsupplösning och nyval, som sedan länge funnits i grundlagarna, har utnyttjats mycket restriktivt. Det senaste tillfället var 1958, då riksdagens andra kammare upplöstes med anledning av pensionsfrågan.

Det kan inte bestridas att en regering bör ha möjlighet att vid särskilda tillfällen föra ut en fråga till väljarnas avgörande. Det kan finnas skäl för att också riksdagen skall ha motsvarande möjlighet. I vissa andra länder tillerkänns både regeringen och parlamentet rätt att var för sig besluta om upplösning och nyval. Dessa frågeställningar är dock otillräckligt belysta och bör därför ytterligare prövas.

Förslaget att rätten att avbryta riksmöte i samband med förordnande om extra val skall överflyttas från regeringen till riksdagen är inte tillräckligt underbyggt. Det saknas egentlig argumentation för förslaget och eventuella nackdelar är inte alls belysta. För ett ställningstagande i frågan fordras det därför ytterligare överväganden.

Regeringsbildningen

Talmannens förslag till ny statsminister skall enligt regeringsformen prövas av riksdagen genom omröstning. Om inte mer än hälften av riksdagens ledamöter röstat mot förslaget är det antaget. Därest ett stort

antal ledamöter avstår från att rösta kan förslaget till statsminister bli antaget med mycket få röster. Så var fallet vid folkpartiregeringens tillkomst 1978.

Denna s.k. negativa omröstning har ingen motsvarighet på andra områden i samhället. De som avstått från att rösta har medverkat till att godkänna en statsministerkandidat och stött tillkomsten av en ny regering. Vissa oklarheter har ansetts råda om vad omröstningen gäller.

Kommittén anför att det ankommer på riksdagspartierna att genom sitt praktiska handlande undanröja de olägenheter som kan ha uppstått till följd av 1973 års departementschefsuttalande som hade följande lydelse: "Det är emellertid tydligt att riksdagens ställningstagande realiter kommer att gälla inte bara vem som skall bli statsminister utan också — och framför allt — regeringens partimässiga sammansättning och dess program i stort."

Diskussionen bör enligt min mening också gälla möjligheten att rösta om såväl statsministern som regeringens partimässiga sammansättning och dess program i stort, så som departementschefen anförde. Det skulle stärka parlamentets roll vid regeringsbildningen. Farhågorna för att ett sådant förfarande skulle medföra utdragna procedurer bör inte överdrivas. Den regeringsförklaring som nu lämnas efter det att regeringen bildats bör i stora drag vara klar redan när förslaget till statsminister presenteras. En regeringsbildare bör eftersträva att presentera ett program för vilket det kan finnas majoritet i riksdagen. Kommittén föreslår ingen ändring av gällande grundlagsbestämmelser. Vid fortsatta överväganden bör också omröstning om regeringens sammansättning och program i stort prövas.

När det gäller misstroendeförklaring stadgas i 12 kap. 4 § RF att yrkande härom upptages till prövning endast om det väckes av minst en tiondel av riksdagens ledamöter, dvs. 35 ledamöter. Detta är en allvarlig begränsning i möjligheten att framställa yrkande om misstroendeförklaring. Det kan bl.a. belysas med det faktum att ett parti som passerar nuvarande spärrsystem erhåller 14 ledamöter i riksdagen. Även andra jämförelser kan göras. Sålunda föreskriver riksdagsordningen att det krävs tio ledamöter för att väcka motion med anledning av händelse av större vikt. Nuvarande bestämmelser för yrkande om misstroendeförklaring är omotiverade och bör ändras.

Övriga frågor

I direktiven för grundlagskommittén saknas några angelägna frågor. Det förhållandet att avsikten inte varit att företa en mera genomgripande grundlagsreform borde inte ha hindrat att vissa sådana frågor upptagits till behandling. Kommittén har tyvärr avvisat förslag om att behandla frågorna om invandrarnas rösträtt i riksdagsval och prövning av fyraprocentspärren.

Invandrarnas rösträtt

Med nuvarande ordning saknar hundratusentals invandrare, som arbetar och bor i vårt land och som fullgör sina skyldigheter, möjligheterna att påverka politiken genom deltagande i riksdagsval. En betydande del av den arbetande befolkningen är sålunda berövad grundläggande demokratiska rättigheter. Endast en mindre del av invandrarna torde kunna delta i valen i sina ursprungliga hemländer. Detta av en rad olika skäl. Den kommunala rösträtten för invandrare som inte är svenska medborgare bör snarast få en motsvarighet vid riksdagsval.

Fyraprocentspärren

Efter att fyraprocentspärren nu tillämpats sedan 1970 bör det vara moget att uppta gällande regler till prövning och översyn. Det kan inte vara förenligt med strävandena att varje röst skall ha lika värde att mer än 200 000 väljare kan rösta på ett parti utan att detta blir representerat i riksdagen. Om flera partier samtidigt kommer nära men ej överskrider fyra procent, kan en mycket betydande del av väljarkåren bli utan riksdagsrepresentation.

*Bilaga***Redogörelse för samtal med förutvarande talmannen Henry Allard**

Anteckningar förda vid grundlagskommitténs sammanträde med Allard den 2 september 1980 i Stockholm angående dennes erfarenheter av reglerna om regeringsbildningen med utgångspunkt från regeringsskiftena åren 1976, 1978 och 1979.

Allard anför bl.a. följande: När grundlagberedningen presenterade sitt förslag till ny regeringsform tror han att allmänheten fick en något felaktig uppfattning om talmannens roll vid regeringsbildningen. Man utpekade talmannen som ersättare för konungen men enligt hans uppfattning är inte talmannens roll direkt jämförbar med konungens roll enligt den gamla regeringsformen. Talmannen har endast tillagts en exklusiv förslagsrätt då en ny statsminister skall utses. Innan talmannen avger sitt förslag till riksdagen skall han samråda med företrädare för varje partigrupp inom riksdagen. Härmed avses att talmannen med utgångspunkt från den parlamentariska situationen skall diskutera fram en lösning på regeringsfrågan med ledarna för de politiska partierna. Grundlagberedningen har också gett uttryck för hur detta borde gå till. Talmannen skall inte forcera fram ett förslag till statsminister utan först när han har fått försäkringar att förslaget har utsikt att gå igenom bör det presenteras. Det var enkelt att presentera ett förslag 1976 men vid regeringsbildningen 1978 var det komplicerat att hitta en lösning.

Alternativet att lägga fram fyra förslag som i tur och ordning skulle förkastas av riksdagen och sedan automatiskt leda till nyval var aldrig aktuellt för honom. Han hade aldrig en tanke på att lägga fram ett förslag som han inte först hade diskuterat fram med partiledarna. Det har sagts att denna regel i regeringsformen (6 kap. 3 §) skulle ge talmannen möjlighet att ur partitaktisk synpunkt driva fram ett nyval men den tanken har aldrig föresvävat honom och ingen har heller antytt denna möjlighet för honom vid de överläggningar han har haft med partiledarna. Om socialdemokraterna år 1978 hade sagt nej till förslaget om Ullsten som statsminister hade han tänkt ta upp nya överläggningar med de borgerliga partiledarna. Han hade då haft för avsikt att kalla dessa till en gemensam överläggning och därvid hade han fått poängtera att de med hänsyn till den parlamentariska situationen borde ena sig om en statsministerkandidat. Hade de tre borgerliga partiledarna då inte lyckats ena sig hade han väl fått meddela dem att han själv skulle kunna komma att bli tvungen att gå fram med ett förslag för att få ett slut på regeringskrisen. Om läget skulle vara så låst att talmannen blir tvungen att lägga fram egna förslag för att försöka få till stånd en lösning på

regeringsfrågan är han inne på tanken att det kanske är onödigt med fyra omröstningar innan det blir nyval. I en sådan situation har talmannen ansträngt sig till det yttersta för att få fram ett förslag som kan godkännas av riksdagen och misslyckas han med detta torde det räcka med förslagsvis två omröstningar innan det automatiskt blir extra val. Han kan inte se att ytterligare förslag och omröstningar i ett sådant läge skulle kunna vara till någon egentlig nytta.

Det viktigaste ledet i talmannens arbete med att få fram ett förslag till ny statsminister är utan tvivel talmannens samtal med partiledarna. Han har haft för vana att föra samtal med varje partiledare enskilt. Samtalen har gått ut på att utifrån den rådande parlamentariska situationen få fram en lämplig statsministerkandidat. Han hade kommit överens med partiledarna om att han och de skulle tala förtroligt med varandra och det ledde givetvis till att han erhöll förtroenden som han inte har kunnat vidarebefordra. Vid de överläggningar han har haft med vice talmännen har det därför blivit fråga om endast en sakredovisning av de samtal han har haft med partiledarna. Han anser inte att vice talmännen har någon reell möjlighet att kunna komma med konstruktiva förslag eftersom de är partivalda och i stort sett delar den uppfattning resp. partiledare har om regeringsbildningen. Givetvis kan vice talmännen få gripa in i skeendet om talmannen skulle visa sig vilja göra partitaktiska överväganden. Vid de samtal han har haft med partiledarna har det aldrig förekommit att man har diskuterat innehållet i den politik en eventuell regering skulle komma att föra. Att föra in en sådan diskussion om regeringsprogrammet i förhandlingarna om förslag till ny statsminister skulle i vart fall inte underlätta regeringsbildningen. Det är klart att talmannen skulle kunna uppmana olika partigrupper att diskutera vilka villkor de vill ställa upp för en regeringsbildning. Han kunde t.ex. 1978, om socialdemokraterna hade sagt nej till Ullsten, ha uppmanat de tre borgerliga partiledarna till en sådan diskussion eller Ullsten och Palme till att diskutera villkoren för att socialdemokraterna skulle lägga ner sina röster vid ett nytt förslag om Ullsten som statsminister, men han skulle absolut inte ha gått in i någon sakdiskussion med partiledarna angående dessa villkor.

Efter valet 1976 var det ganska klart hur regeringsbildningen skulle ske. Under hela valrörelsen hade det ju diskuterats vad som skulle ske om de borgerliga vann valet. Sedan Palme hade lämnat in sin avskedsansökan kallade han genast partiledarna till sig i tur och ordning för att få i gång regeringsförhandlingarna. Han anmodade ledarna för de tre borgerliga partierna att inleda överläggningar för att kunna presentera ett förslag till ny statsminister men han gav ingen av dem i uppgift att ta några särskilda initiativ eller att leda förhandlingarna. Vid regeringsombildningen 1978 förekom det inga överläggningar mellan de tre borgerliga partiledarna. Han själv trodde till en början att lösningen på regeringsfrågan låg i en koalition mellan moderaterna och folkpartiet. Bohman och Ullsten hade flera överläggningar med varandra. Efter hand som han hade samtal med Bohman och Ullsten bad han än den ene och än den andre att ta inbördes kontakt igen. Med Fällidin diskuterade han framför allt hur centern skulle ställa sig till ett

statsministerförslag i en koalition mellan moderaterna och folkpartiet. När Ullsten hade lämnat in sin avskedsansökan efter valet 1979 anmodade han Ullsten att ta initiativ till överläggningar i regeringsfrågan med Bohman och Fällidin. Ett annat alternativ hade varit att be Bohman, som ledare för det största borgerliga partiet, att ta initiativ till överläggningarna. Han har aldrig känt något behov av att ha tillgång till något maktmedel för att skynda på förhandlingarna.

När han 1978 meddelade att Ullsten ämnade bilda en folkpartiregering i vilken kunde komma att ingå personer utan partipolitisk förankring var det avsett som en förklaring till riksdagen för att den skulle veta vad den röstade på. Han gjorde uttalandet med stöd av en formulering i prop. 1973:90 s. 178. Han tror att talmannen gjorde ett liknande uttalande 1979 men däremot förekom inget sådant 1976. Nu efteråt ser han det som ett förbiseende från talmannens sida att något sådant uttalande inte gjordes 1976. Ett uttalande om den partipolitiska sammansättningen av den regering den föreslagne statsministern har sagt sig ämna bilda skapar en moralisk bundenhet för statsministern. Formellt kan givetvis statsministern ändå ändra på regeringens sammansättning. Rent principiellt tycker han också att riksdagen skall ta ställning inte enbart till vem som skall bli statsminister utan även till den partipolitiska sammansättningen av den regering den föreslagne statsministern ämnar bilda.

Ett system med förlängd valperiod för talmannen kan givetvis innehålla vissa fördelar ur regeringsbildningssynpunkt. Ett sådant system skulle dock medföra andra problem såsom att riksdagen fick byta ordförande under pågående session. Det nuvarande systemet har heller inte så stora nackdelar ens vid ett regeringsskifte efter ett val. Talmannens valperiod sträcker sig fram till dess den nyvalda riksdagen samlas. Den avgående talmannen har då ca 15 dagar på sig att få i gång regeringsförhandlingarna. En nyvald talman kan sedan utan större olägenhet fortsätta diskussionerna för att få fram en ny statsminister.

Han ser det som uteslutet att talmannen skulle kunna vägra att ta emot en statsministers avskedsansökan. Motsatsen, dvs. att talmannen tar initiativ till regeringens avgång, förefaller lika otänkbar.

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Översyn av sjölagen 1. [8]

Grundlagsfrågor. [15]

Socialdepartementet

Hälsa- och sjukvård inför 90-talet. 1. Hälsorisker. [1] 2. Ohälsa och vårdutnyttjande. [2] 3. Hälsa- och sjukvård i internationellt perspektiv. [3] 4. Utgångspunkter och riktlinjer för det fortsatta arbetet. [4]

Lag om vård av missbrukare i vissa fall. [7]

Kommunikationsdepartementet

Inrikesflyget under 1980-talet. [12]

Utbildningsdepartementet

Enhetligt huvudmannaskap för högskolan. [9]

Närradio. [13]

Arbetsmarknadsdepartementet

Ny arbetstidslag. [5]

Industridepartementet

Data- och elektronikkommittén. 1. Data teknik i verkstadsindustrin. [10] 2. Data teknik i processindustrin. [11]

Kommundepartementet

Översyn av lagen om församlingsstyrelse. [6]

Reformerat kyrkomöte, kyrklig lagstiftning m.m. [14]

Kronologisk förteckning

1. HS 90: Hälsorisker. S.
 2. HS 90: Ohälsa och värdutnyttjande. S.
 3. HS 90: Hälsa- och sjukvård i internationellt perspektiv. S.
 4. HS 90: Utgångspunkter och riktlinjer för det fortsatta arbetet. S.
 5. Ny arbetstidslag. A.
 6. Översyn av lagen om församlingsstyrelse. Kn.
 7. Lag om vård av missbrukare i vissa fall. S.
 8. Översyn av sjölagen 1. Ju.
 9. Enhetligt huvudmannaskap för högskolan. U.
 10. Datateknik i verkstadsindustrin. I.
 11. Datateknik i processindustrin. I.
 12. Inrikesflyget under 1980-talet. K.
 13. Närradio. U.
 14. Reformerat kyrkomöte, kyrklig lagstiftning m.m. Kn.
 15. Grundlagsfrågor. Ju.
-

KUNGL. BIBL.

1981-04-14

STOCKHOLM



LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-06041-1
ISSN 0375-250X