

Nr 9

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av motioner om åtgärder i syfte att fördjupa och stärka det svenska folkstyret.

I de likalydande motionerna nr 45 i första kammaren av herr *Holmberg m. fl.* och nr 63 i andra kammaren av herr *Bohman m. fl.*, hemställs, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla, att motionerna måtte överlämnas till grundlagberedningen för beaktande av däri angivna riktlinjer i syfte att fördjupa och stärka det svenska folkstyret.

Beträffande motiveringen får utskottet hänvisa till motionen i *andra* kammaren.

Motionerna

Motionärerna uttalar inledningsvis, att ett av de huvudkrav, som måste ställas på en ny författning, är att den skall garantera den enskilde medborgaren ett direkt inflytande på politiken och dess innehåll. En väg att uppnå detta är att genomföra ett nytt valsystem, som ger väljarna möjlighet att vid ett och samma tillfälle bestämma riksdagens sammansättning. En ny författning måste emellertid också på andra sätt verka för en spridning av inflytandet på samhällsangelägenheterna och motverka maktkoncentration, framhåller motionärerna. För att detta skall uppfyllas måste regler uppställas som garanterar fullständig åsiktsfrihet och motverkar alla antidemokratiska tendenser. I det följande framför motionärerna i skilda avsnitt synpunkter och reformkrav i en rad skilda frågor.

I ett första avsnitt upptas *utlandssvenskarnas rösträtt*. Krav framförs på att utlandssvenskarna skall ges rösträtt redan i 1968 års andrakammarval. Huruvida de även bör få kommunal rösträtt bör övervägas av grundlagberedningen.

Närmast följande avsnitt behandlar *folkomröstning*. En vidgad användning av detta institut utgör enligt motionärerna en av de främsta möjligheterna att fördjupa demokratin. Bl. a. bör regler om beslutande folkomröstning införas, så utformade att de i första hand blir en minoritetsgaranti.

Vidare upptas *radion och televisionen*, varvid anförs att det statliga mo-

nopolet inskränker den fria opinionsbildningen på ett för demokratien menligt sätt.

I nästföljande avsnitt behandlas *kollektivanslutning* till politiska partier. Motionärerna uttalar, att de i första hand vill se kollektivanslutningen avskaffad genom frivilliga åtgärder men att, om sådana inte vidtas, lagstiftning bör tillgripas som en sista utväg. Man bör överväga att i en ny författning garantera medborgarnas politiska frihet genom stadgande om att anslutning till politiskt parti endast kan ske genom individuell ansökan om medlemskap.

Ett särskilt avsnitt ägnas *partistödet* som skarpt kritiseras. Det bör enligt motionärernas mening upphöra från och med nästa budgetår.

Under rubriken *maktkoncentration* utvecklas i nästföljande avsnitt betydelsen av att åstadkomma balans mellan de olika maktfaktorerna i samhället. Motionärerna anför att det i princip gäller att åstadkomma decentralisering så långt det är möjligt. En högre maktinstans skall inte påläggas uppgifter som lika väl eller bättre kan besörjas av en lägre.

Ytterligare upptas de inom Kungl. Maj:ts kansli under senare år inrättade *planeringsråden* till behandling. Motionärerna anför att det genom organens sammansättning och oklara konstitutionella ställning föreligger risker för ett korporativt inslag i styrelseskicket och för att möjligheten till en effektiv oppositionspolitik allvarligt begränsas.

Ett avslutande avsnitt ägnas *kommunal demokrati*. Motionärerna uttalar sig här bl. a. för en spridning av de kommunala förtroendeuppdragen på så många händer som möjligt och för inrättande av ett nytt justitieombudsmannaämbete med främsta uppgift att bevaka det kommunala fältet.

Frågornas tidigare behandling

En närmare redogörelse för den tidigare behandlingen i riksdagen av de olika frågor, som upptagits i förevarande motioner, torde ej vara påkallad. Utskottet inskränker sig i stället till att i korthet lämna upplysningar om huvuddragen i vad som inträffat under senare år.

Till en början må antecknas att samtliga de frågor som behandlas i motionerna utom de om radion och televisionen upptogs i *motioner vid 1966 års riksdag*, med samma huvudmotionärer. Därvid hemställdes att de anförda synpunkterna måtte läggas till grund för det fortsatta arbetet på författningsfrågan. Innan motionerna upptagits till behandling, tillsattes grundlagberedningen, vilken erhöll utförliga direktiv för sitt arbete. Under hänvisning härtill avstyrkte konstitutionsutskottet motionerna (KU 1966:30). Tre ledamöter reserverade sig med yrkande, att beredningen måtte ges tilläggsdirektiv i enlighet med motionerna. Dessa avslogs av riksdagen.

Frågan om *utlandssvenskarnas rösträtt* har under senare år varit föremål för åtskillig uppmärksamhet. Två utredningar har avgett betänkannden med förslag till lösning av frågan, nämligen 1955 års valutaredning (SOU 1962: 19) och utredningen om utlandssvenskars folkbokföring (SOU 1965: 73). Efter avslutad remissbehandling av det senaste betänkandet är frågan nu under beredning inom justitiedepartementet. Motioner i ämnet har väckts och avslagits under hänvisning till nämnda utredningsarbete vid varje riksdag under de senaste åren (KU 1964: 3, 1965: 37 och 1966: 3). Även vid årets riksdag har frågan blivit föremål för motioner; konstitutionsutskottet kommer att avge utlåtande över dessa senare under riksdagen.

Folkomröstningsinstitutet infördes i regeringsformen år 1921. En första omröstning skedde i frågan om spritförbud år 1922. Därefter förlorade institutet aktualitet till efterkrigstiden. År 1948 begärde riksdagen (KU 20) en utredning av frågan om beslutande folkomröstning. En sådan verkställdes av 1950 års folkomröstnings- och valsättskommitté (SOU 1952: 7). Dennas majoritet avböjde beslutande omröstning utom i grundlagsfrågor; en minoritet önskade ett vidare tillämpningsområde. Principiell enighet rådde om ökad användning av rådgivande omröstning och om att sådan skulle kunna påkallas av en minoritet inom riksdagen. År 1953 hemställde riksdagen (KU 17) hos regeringen om ett förslag rörande utbyggnad av reglerna om rådgivande folkomröstning. Ett sådant framlades år 1954 och antogs som vilande (KU 16). Två omröstningar skedde under de närmaste åren, nämligen år 1955 i högertrafikfrågan och år 1957 i pensionsfrågan. Mot bakgrunden av därvid vunna erfarenheter beslöts att hänskjuta spörsmålet om revision av folkomröstningsinstitutet till den år 1954 tillsatta författningsutredningen; det vilande förslaget uppsköts först (KU 1957: 7) och förkastades därefter år 1960. Författningsutredningen (SOU 1963: 16 och 17) ställde sig närmast avvisande till rådgivande folkomröstning. Den medgav dock att en sådan med fördel kan ske i vissa lägen; några grundlagsregler ansågs ej behövliga därför. Beslutande omröstning förordades kunna ske om vilande beslut om grundlagsändring. Två ledamöter uttalade sig i ett särskilt yttrande för en vidgad användning av sådan omröstning. I direktiven för den år 1966 tillsatta grundlagberedningen har folkomröstning ej särskilt omnämnts.

Beträffande *radion och televisionen* må i korthet erinras om att beslut fattades under höstsessionen av förra årets riksdag dels om rundradioverksamhetens organisation och fortsatta utveckling (prop. 136, SU 163), dels om radiolag (prop. 149, KL³U 1), dels om radioansvarighetslag (prop. 156, KL¹U 1). I samband härmed fastställdes och lagfästes det statliga radio- och televisionsmonopolet. I propositionen med förslag till radiolag uttalade departementschefen, att det kan finnas skäl att i grundlag bestämma de grundläggande rättigheterna och skyldigheterna i fråga om radioverk-

samheten; frågan om detta bör ske kunde lämpligen prövas i samband med det fortsatta arbetet på en total grundlagsreform.

Frågan om *kollektivanslutning* till politiska partier har vid flera tillfällen aktualiserats i riksdagen. Sålunda beslöt riksdagen år 1934 att hos regeringen begära en utredning i ämnet (L²U 52); någon sådan kom dock ej till stånd. År 1950 avslogs motioner om lagstiftning mot kollektivanslutning (L¹U 21). Frågan upptogs ånyo år 1965 i motioner vari hemställdes om utredning rörande möjligheterna till förbättrat skydd för medborgarnas politiska integritet; kollektivanslutningen anfördes som exempel på brister i detta skydd. Motionerna avslogs (ABU 35). År 1966 avslogs en motion som åsyftade att i en ny grundlag skulle intas stadgande om att anslutning bl. a. till politiskt parti skall förutsätta personlig ansökan (KU 17). En motion med samma syfte har väckts vid årets riksdag och behandlas i utskottets denna dag avgivna utlåtande nr 7.

Det statliga *partistödet* beslöts år 1965. Frågan hade närmast aktualiserats i anslutning till pressutredningens samma år avgivna betänkande (SOU 1965: 22). Utredningens förslag innebar ett kontant statligt pressstöd förmedlat av de i riksdagen representerade partierna. I ett särskilt yttrande förordade en ledamot, att det skulle övervägas att utvidga stödet till att avse partiernas allmänna opinionsbildande verksamhet. Under den livliga debatten kring utredningens betänkande kom tanken på ett allmänt partistöd att tilldra sig allt större intresse. Proposition framlades vid riksdagens höstsession och föranledde ett stort antal följdmotioner. Konstitutionsutskottet (nr 44) tillstyrkte propositionen men uttalade även, att statsbidragssystemets närmare utformning borde överses efter vunnen praktisk erfarenhet. Riksdagen följde utskottet. I en motion år 1966 begärdes viss utredning om partistödet. Motionen avslogs (KU 14). Även vid årets riksdag har ämnet upptagits i en motion, varvid hemställts att densamma måtte överlämnas till grundlagberedningen för beaktande av de anförda synpunkterna. I sitt denna dag avgivna utlåtande nr 8 avstyrker utskottet denna motion.

De statliga *planeringsråden* upptogs i motioner år 1964, varvid hemställdes att organens konstitutionella ansvarsförhållande skulle fastställas och ett reellt riksdagsinflytande säkerställas på alla stadier av planeringsverksamheten. Synpunkterna överensstämde med dem som anförts i de nu föreliggande motionerna i förevarande del. Konstitutionsutskottet (nr 8) avstyrkte motionerna under framhållande bl. a. att ett konstitutionellt ansvar skulle, mot motionärernas intentioner, kunna öka organens inflytande och att en utbyggd långsiktig planering vore ägnad att ge riksdagen ökad information och en fastare grund för avgörandet av olika frågor. Tio ledamöter reserverade sig. Riksdagen följde utskottet.

Den kommunala demokratien slutligen har tilldragit sig betydande uppmärksamhet i skilda sammanhang. Särskilt må pekas på kommunalrätts-

kommitténs och länsdemokratiutredningens pågående arbete. Den förra överväger bl. a. en reform beträffande den kommunala kompetensen; den senare utreder, i visst samband med författningsfrågan, möjligheterna och formerna för en vidgad demokrati på länsplanet. Vidare må nämnas den arbetsgrupp för överläggningar om den kommunala demokratien, som i anslutning till kommunblocksreformen tillsatts inom inrikesdepartementet med företrädare för departementet och för de kommunala förbunden. En kort översikt över dessa och andra åtgärder på området ges i utskottets utlåtande 1966: 18 i anledning av motioner om stärkande av den kommunala demokratien; det i dessa motioner resta yrkandet om en särskild utredning avstyrktes och avslogs under hänvisning till redan pågående utredningar. Den i de nu föreliggande motionerna upptagna frågan om JO-tillsynen över kommunerna har behandlats av 1963 års JO-utredning (SOU 1965: 64). En reform beträffande riksdagens ombudsmannaämbeten med utgångspunkt i utredningens betänkande och däröver avgivna remissyttranden kan förutses bli aktuell under innevarande år.

Utskottet

I förevarande motioner framförs synpunkter och reformkrav i ett flertal frågor. Det hemställs att motionerna överlämnas till grundlagberedningen för beaktande av vad som anförts i desamma.

Flera av de spörsmål, som upptas i motionerna, är enligt utskottets mening ej ägnade att behandlas i samband med författningsfrågan. Detta gäller frågorna om utlandssvenskarnas rösträtt, radion och televisionen, kollektivanslutning till politiska partier, partistödet samt den kommunala demokratien. Frågan om rösträtt för utlandssvenskar bör behandlas i anslutning till de speciella utredningarna därom. Det statliga radio- och televisionsmonopolet fastställdes av riksdagen under 1966 års höstsession och bör inte omprövas av grundlagberedningen. Däremot kan denna, som förut-sattes i förarbetena till radiolagen, komma att pröva frågan, om vissa grundläggande regler rörande massmedia bör införas i en ny grundlag. Beträffande frågorna om kollektivanslutning till politiska partier och om partistödet hänvisar utskottet till sina denna dag avgivna utlåtanden nr 7 och nr 8 angående dessa ämnen. Den kommunala demokratien är redan föremål för utredningar och uppmärksamhet i flera sammanhang. Särskilt må nämnas att den av motionärerna upptagna frågan om JO-tillsynen över kommunerna kan förutses bli aktualiserad i samband med en förväntad reform beträffande riksdagens ombudsmannaämbeten under innevarande år. Att hänskjuta spörsmål rörande den kommunala demokratien till grundlagberedningen kan utskottet i detta läge inte finna befogat.

I övrigt behandlar motionärerna den allmänna frågeställningen om fördelningen av inflytandet över samhällsangelägenheterna. I detta sammanhang upptas bl. a. folkomröstningsinstitutet. Det måste förutsättas att hit hörande problem blir föremål för grundlagberedningens uppmärksamhet utan något särskilt initiativ från riksdagens sida och att därvid även de synpunkter, som motionärerna anför, kommer att bli framförda.

Utskottet hemställer sålunda,

att motionerna I: 45 och II: 63 icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 8 februari 1967

På konstitutionsutskottets vägnar:

GEORG PETTERSSON

Närvarande:

från första kammaren: herrar Georg Pettersson, Torsten Andersson, Damström, Erik Olsson, Sveningsson, fru Segerstedt Wiberg*, herrar Carl Albert Anderson*, Dahl, Hernelius och Tistad; samt

från andra kammaren: herrar Adamsson, Nilsson i Östersund, von Friesen, Henningsson, Wahlund, Magnusson i Tumhult, fru Thunvall, herrar Johansson i Trollhättan*, Werbro och Boo.

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservation

av herrar *Sveningsson*, *Hernelius* och *Magnusson* i Tumhult, vilka anført: Huvudsyftet med de föreliggande motionerna är att i samband med arbetet på en ny författning fästa uppmärksamheten på den enskilde medborgarens möjligheter att öva inflytande över samhällsangelägenheterna. Särskilt framhålls nödvändigheten av att fördjupa och stärka folkstyrelsen genom att motverka maktkoncentration och förbättra garantierna för den enskildes opinionsfrihet och integritet. Motionärerna upptar ett flertal frågor som ger exempel på brister i dessa hänseenden under nuvarande förhållanden.

Vi ansluter oss helt till de värderingar och reformkrav som framförs i motionerna. Om flera av de speciella frågor som aktualiserats i motionerna kan det visserligen sägas, att de knappast bör bli föremål för särskild utredning genom grundlagberedningen. Detta har ej heller påyrkats av motionärerna; de hemställer endast att motionerna skall överlämnas till beredningen för beaktande. Med hänsyn till att den problematik, som behandlas

i motionerna och som otvivelaktigt är av grundläggande betydelse för vår demokrati, inte vunnit särskilt beaktande i direktiven för grundlagberedningen, anser vi att ett initiativ från riksdagens sida är befogat. Enligt vår mening borde sålunda utskottet ha hemställt,

att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla att motionerna I: 45 och II: 63 överlämnas till grundlagberedningen för beaktande av däri angivna riktlinjer i syfte att fördjupa och stärka det svenska folkstyret.