

## Nr 92

*Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till vissa ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen; givna Stockholms slott den 22 mars 1968.*

Kungl. Maj:t vill härmed, under återopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över justitieärenden, för prövning i grundlagsenlig ordning förelägga riksdagen härvid fogade förslag till

- 1) ändrad lydelse av § 14 riksdagsordningen,
- 2) ändrad lydelse av § 26 och upphävande av § 27 riksdagsordningen,
- 3) ändrad lydelse av § 60 regeringsformen,
- 4) ändrad lydelse av § 62 regeringsformen och § 71 riksdagsordningen,
- 5) ändrad lydelse av § 42 regeringsformen.

## GUSTAF ADOLF

*Herman Kling*

---

### Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att rösträttsåldern vid val till riksdagen skall sänkas med ett år. Rösträtt skall således inträda året efter fyllda 19 år.

I valbarhets- och behörighetsvillkoren för riksdagsledamöter föreslås ändringar och förenklingar. Den särskilda valbarhetsåldern, 23 år, skall enligt förslaget slopas. För uppdrag som riksdagsledamot skall i framtiden inte krävas annat än att vederbörande är svensk medborgare och myndig.

Vidare innehåller propositionen förslag som innebär att postmedlens nuvarande karaktär av beviljning upphör och att postavgifterna i princip skall bestämmas av Kungl. Maj:t.

Riksdagens löne delegation föreslås få befogenhet att på riksdagens vägnar godkänna förslag till lönegradsplacering m. m. även för vissa högre tjänster i statsförvaltningen som inte är föremål för förhandlingsöverenskommelse.

Slutligen föreslås att i grundlagarna införs regler om hur expeditioner skall undertecknas i Konungens ställe i sådana undantagssituationer då statsrådets ledamöter skall föra riksstyrelsen.

**Förslag**

till

**1) ändrad lydelse av § 14 riksdagsordningen<sup>1</sup>***(I prop. 1968: 27  
föreslagen lydelse)**(Här föreslagen lydelse)*

## § 14.

Val till — — — — — en röst.

Rösträtt tillkommer den som är svensk medborgare och uppnått *tjugu* års ålder senast under kalenderåret närmast före valet. Den som på grund av domstols förklaring är eller efter uppnådd myndighetsålder skall förbliva omyndig äger dock ej rösträtt.

Rösträtt tillkommer den som är svensk medborgare och uppnått *niton* års ålder senast under kalenderåret närmast före valet. Den som på grund av domstols förklaring är eller efter uppnådd myndighetsålder skall förbliva omyndig äger dock ej rösträtt.

Till efterrättelse — — — — — före valet.

**Övergångsbestämmelse**

Denna paragraf skall tillämpas i sin nu antagna lydelse första gången vid upprättandet av röstlängder år 1970.

---

<sup>1)</sup> Omtryckt 1965:816.

## 2)ändrad lydelse av § 26 och upphävande av § 27 riksdagsordningen

(I prop. 1968:27  
föreslagen lydelse)

(Här föreslagen lydelse)

### § 26.

*Till ledamot av riksdagen kan ut-  
ses endast den som uppnått tjugutre  
års ålder och äger rösträtt vid val  
till riksdagen.*

*Endast den som är svensk medbor-  
gare och myndig kan vara ledamot  
av riksdagen.*

### § 27.

*Riksdagsmannabefattning kan en-  
dast av svensk medborgare utövas.*

(Denna paragraf utgår.)

*Ej må såsom riksdagsman god-  
kännas:*

*a) den som står under förmynd-  
erskap;*

*b) den som är i konkurstillstånd;*

*c) den som blivit förvunnen att  
hava vid riksdagsmannaval med pen-  
ningar eller gåvor sökt värva röster,  
eller emot vedergällning avgivit sin  
röst, eller genom våld eller hot stört  
valfriheten.*

*Vad i allmän eller särskild lag  
stadgas därom att i vissa fall den  
som dömes till straff skall dömas  
förlustig allmän befattning eller vara  
obehörig att inträda i sådan befatt-  
ning skall även äga tillämpning å  
riksdagsmannabefattning.*

### 3) ändrad lydelse av § 60 regeringsformen<sup>1</sup>

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

#### § 60.

Till bevilningar räknas tull- och accismedlen, *postmedlen*, *chartae-sigillataeavgiften*, *husbehovsbrännerimedlen* samt vad varje riksdag dessutom särskilt såsom bevilning sig åtager. Ej må några allmänna avgifter, av vad namn och beskaffenhet som helst, utan riksdagens samtycke kunna förhöjas, tullen å inkommande och utgående spannmål allena undantagen. Ej heller må statens inkomster förpaktas eller, till vinning för kronan eller enskilda personer och korporationer, några monopolier fastställas utan genom lag stiftad av Konung och riksdag samfällt i den ordning § 87 stadgar.

Till bevilningar räknas tull- och accismedlen, *chartae-sigillataeavgiften*, *husbehovsbrännerimedlen* samt vad varje riksdag dessutom särskilt såsom bevilning sig åtager. Ej må några allmänna avgifter, av vad namn och beskaffenhet som helst, utan riksdagens samtycke kunna förhöjas, tullen å inkommande och utgående spannmål allena undantagen. Ej heller må statens inkomster förpaktas eller, till vinning för kronan eller enskilda personer och korporationer, några monopolier fastställas utan genom lag stiftad av Konung och riksdag samfällt i den ordning § 87 stadgar.

<sup>1</sup>) Omtryckt 1965:815.

## 4) ändrad lydelse av § 62 regeringsformen och § 71 riksdagsordningen

## Regeringsformen

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

## § 62.

Sedan statsverkets — — — — — riksstaten anslå.

Det tillkommer riksdagens löne-delegation att, därest icke riksdagen för visst fall annorlunda beslutar, i förhandlingsfrågor rörande anställningsvillkor, som skola gälla för statens arbetstagare eller eljest tillhöra riksdagens prövning, rådpläga med statsrådsledamot, som Konungen därtill förordnat, samt att å riksdagens vägnar godkänna överenskommelse, som träffats i sådan fråga.

Det tillkommer riksdagens löne-delegation, därest icke riksdagen för visst fall annorlunda beslutar, att i förhandlingsfrågor rörande anställningsvillkor, som skola gälla för statens arbetstagare eller eljest tillhöra riksdagens prövning, rådpläga med statsrådsledamot, som Konungen därtill förordnat, samt att å riksdagens vägnar godkänna avtal i sådan fråga eller, om sådan fråga undantagits från avtal, förslag till reglering av frågan.

## Riksdagsordningen

## § 71.

(I prop. 1968: 27  
föreslagen lydelse)

(Här föreslagen lydelse)

Riksdagens löne-delegation — — — honom återstått.

Riksdagen utser — — — — — som ledamöter.

Vad i — — — — — mening antecknas.

Innan förhandlingsöverenskommelse träffats eller förhandling eljest slutförts, må ledamot icke utan delegationens tillstånd yppa vad vid sakens behandling i delegationen förekommit. Ledamot, så ock suppleant, skall första gången han är närvarande vid sammanträde med delegationen avgiva försäkran om tystnadspliktens iakttagande.

Innan avtal i förhandlingsfråga träffats eller förhandling eljest slutförts eller förslag som avses i 62 § andra stycket regeringsformen framlagts för delegationen, må ledamot icke utan delegationens tillstånd yppa vad vid sakens behandling i delegationen förekommit. Ledamot, så ock suppleant, skall första gången han är närvarande vid sammanträde med delegationen avgiva försäkran om tystnadspliktens iakttagande.

## 5) ändrad lydelse av § 42 regeringsformen

*(Nuvarande lydelse)**(Föreslagen lydelse)*

## § 42.

Skulle den — — — — — regeringen tillträtt.

Uti alla de fall, då enligt denna och föregående tre §§ riksstyrelsen föres av statsrådet, skola dess samtliga ledamöter, där de icke äga laga förfall, vara närvarande och rösta.

Uti alla de fall, då enligt denna och föregående tre §§ riksstyrelsen föres av statsrådet, skola dess samtliga ledamöter, där de icke äga laga förfall, vara närvarande och rösta. *Skrivelser, propositioner, författningar och andra expeditioner som avses i 38 § första punkten skola i Konungens ställe underskrivas av statsministern eller den ledamot av statsrådet, som statsministern förordnar.*

---

*Utdrag av protokollet över justitieärenden, hållet inför Hans Maj:t  
Konungen i statsrådet på Stockholms slott den 22 mars  
1968.*

**N ä r v a r a n d e:**

Statsministern ERLANDER, ministern för utrikes ärendena NILSSON, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, LANGE, KLING, HOLMQUIST, ASPLING, PALME, SVEN-ERIC NILSSON, LUNDKVIST, GUSTAFSSON, GEIJER, MYRDAL, ODHNOFF, WICKMAN, MOBERG.

Chefen för justitiedepartementet, statsrådet Kling, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *vissa ändringar i regeringsformen (RF) och riksdagsordningen (RO)* och anför.

I prop. 1968: 27 om en partiell författningsreform framhöll jag att det finns vissa frågor om ändringar i RF och RO, som inte äger samband med den förestående författningsreformen men som ändå bör bli föremål för beslut av riksdagen redan 1968/69. Som exempel på sådana grundlagsfrågor nämndes sänkning av rösträttsåldern.

Anledningen till att rösträttsåldern nu fått aktualitet är närmast att förmynderskapsutredningen<sup>1</sup> i »PM ang. myndighetsåldern och olika former av omyndighet» (Stencil Ju 1967: 1) lagt fram förslag om sänkning av myndighetsåldern till 20 år. Mellan förmynderskapslagstiftningens bestämmelser om omyndighet och rösträttsvillkoren finns av gammalt ett samband, och statsmakterna bör samtidigt som de tar ställning till förslaget om sänkt myndighetsålder ta även rösträttsåldern under förnyat övervägande. Förmynderskapsutredningen har visserligen inte utarbetat något förslag till ändrade rösträttsregler, men utredningen har i sin promemoria diskuterat rösträttsåldern och gjort vissa allmänna uttalanden om rösträttsålderns förhållande i framtiden till myndighetsåldern.

Förmynderskapsutredningens promemoria har remissbehandlats. Yttranden har avgetts av Svea hovrätt, riksåklagaren, rikspolisstyrelsen, socialstyrelsen, medicinalstyrelsen, försäkringsdomstolen, riksförsäkringsverket, Lunds domkapitel, skolöverstyrelsen, centrala studiehjälpnämnden, länsstyrelserna i Uppsala, Jönköpings och Hallands län, Stockholms stads överförmyndarnämnd, familjerättskommittén, grundlagberedningen, Svenska bankföreningen, Svenska sparbanksföreningen, Svenska försäkringsbolags riksförbund, Föreningen Sveriges häradshövdingar, Föreningen Sveriges stadsdomare, Sveriges advokatsamfund, Föreningen Sveriges överförmyndare, Målsmännens riksförbund, Sveriges elevers centralorganisation, Cen-

<sup>1</sup> F.d. hovrättspresidenten Joël Laurin, ordf., riksdagsledamöterna Astrid Bergegren och Einar Gustafsson, verkmästaren Gunnar Hejdeman, riksdagsledamoten Per Hilding, advokaten Magnus Lindahl, kanslichefen Tuve Lundgren och riksdagsledamoten Bo Martinsson.

terns, Folkpartiets och Högerens ungdomsförbund, Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund samt Fredrika-Bremer-förbundet.

I samband med frågan om sänkning av rösträttsåldern bör även valbarhetsåldern och övriga valbarhets- och behörighetsvillkor för riksdagsledamöter omprövas. Riksdagen har uttryckt önskemål om att konkurstillstånd skall slopas som behörighetshinder för ledamotskap av riksdagen och hemställt om att förslag i ämnet skall läggas fram före 1968 års andrakammarval (KU 1965: 35, rskr 352).

Vid sidan av de nu nämnda grundlagsfrågorna finns vissa andra, helt fristående frågor som också är av det slaget att de bör bli föremål för beslut av riksdagen 1968/69. Postverket har i skrivelse den 29 juni 1967 hemställt om sådan ändring i 60 § RF att postavgifternas karaktär av bevillning upphävs. Över skrivelsen har remissyttranden avgetts av statskontoret, rikskontrollverket, grundlagberedningen och fullmäktige i riksgäldskontoret.

Förhandlingsutredningen<sup>1</sup> har i »PM om kompetensområdet för riksdagens lönelegation samt formerna för att bestrida de ökade utgifter som följer av träffade löneöverenskommelser, m. m.» (Stencil C 1968: 1) föreslagit bl. a. viss utvidgning av kompetensområdet för riksdagens lönelegation. Förslaget innebär ändring i 62 § RF. Över promemorian har remissyttranden avgetts av justitiekanslern (JK), Svea hovrätt, Göta hovrätt, postverket, statskontoret, arbetsdomstolens ordförande, statens personalpensionsverk, statens avtalsverk, länsstyrelserna i Stockholms och Jönköpings län, grundlagberedningen, fullmäktige i riksgäldskontoret, styrelsen för riksdagens förvaltningskontor, Svenska kommunförbundet, Svenska landstingsförbundet, Svenska stadsförbundet, Statstjänarkartellen, Statstjänstemännens riksförbund (SR), Sveriges akademikers centralorganisation (SACO) och Tjänstemännens centralorganisations statstjänstemannasektion (TCO-S).

F. n. saknas bestämmelser om hur expeditioner i regeringsärenden skall undertecknas i Konungens ställe när statsrådet för riksstyrelsen. Det är i viss mån oklart vem som skall underteckna expeditionerna. Denna oklarhet bör undanröjas genom uttryckliga bestämmelser i RF.

Jag anhåller att nu få ta upp samtliga här nämnda grundlagsfrågor till behandling. Vissa av frågorna gäller sådana bestämmelser i RO, som berörs även av förslag som har lagts fram i prop. 1968: 27. De ändringar beträffande dessa bestämmelser som blir aktuella nu bör utformas med utgångspunkt från den lydelse bestämmelserna har i nyssnämnda proposition. Avsikten är att det slutliga beslutet om den partiella författningsreformen skall kunna innefatta även förslagen i förevarande proposition. I så fall kommer övergångsbestämmelserna i prop. 1968: 27 automatiskt att täcka de ändringar som föreslås här beträffande de åsyftade bestämmelserna i RO.

<sup>1</sup> Ledamöter statssekreteraren Bertil Löfberg, ordf., borgmästaren Georg Ericsson, departementsrådet Åke Gustafsson, direktören Sture Lannefjord, departementsrådet Nils Mannerfelt och departementsrådet Jan-Christian Montelius.



Jag vill slutligen erinra om att 1967 års riksdag (KL:U 1, rskr 382) beslutat att antalet ombudsmän för riksdagen skall ökas från två till tre men att antalet ställföreträdare för ombudsmännen fortfarande skall vara två. Som en följd av detta beslut bör ändringar göras i 97 och 98 §§ RF samt 68 § RO. I förstnämnda två paragrafer synes behövas endast rent formella ändringar. Erforderliga ändringar i 68 § RO kräver emellertid ställningstagande till frågan om mandatperioden för ställföreträdarna och om funktionsfördelningen mellan dem. Enligt tillämpad praxis synes initiativ till sådana ändringar böra tas inom riksdagen.

### I. Sänkning av rösträttsåldern

#### Gällande rätt m. m.

De grundläggande bestämmelserna om rösträtt vid val till riksdagens andra kammare finns i 16 § RO. Rösträtt tillkommer den som är svensk medborgare och har fyllt 20 år senast under kalenderåret närmast före valet. Den som på grund av domstols förklaring är eller efter uppnådd myndighetsålder skall förbli omyndig äger dock inte rösträtt. Till efterrättelse vid val skall finnas röstlängd. Enligt lagen den 26 november 1920 (nr 796) om val till riksdagen (ändrad senast 1967: 832) upptas i röstlängd endast här i landet mantalsskrivna personer (38 §) samt utomlands bosatta svenska medborgare, som varit kyrkobokförda i Sverige under något av de senaste fem åren före valåret och som i föreskriven ordning ansökt om att bli upptagna i röstlängd (53 b §). I prop. 1968:27 med förslag till partiell författningsreform har bestämmelserna i RO om rösträtt vid andrakammarval gjorts tillämpliga på enkammarriksdagen utan andra ändringar än redaktionella. I den föreslagna nya lydelsen av RO återfinns bestämmelserna i 14 §.

Rösträttsåldern vid kommunala val sammanfaller med rösträttsåldern vid andrakammarval. Bestämmelserna om rösträtt vid kommunala val finns i 6 § kommunallagen den 18 december 1953 (nr 753; ändrad 1965: 604), 6 § kommunallagen för Stockholm den 1 mars 1957 (nr 50; ändrad 1965: 605), 7 § landstingslagen den 14 maj 1954 (nr 319) och 9 § lagen den 2 juni 1961 (nr 436) om församlingsstyrelse (ändrad 1965: 606).

#### Utländska förhållanden

I flertalet västeuropeiska länder är både rösträtts- och myndighetsåldern 21 år. Island, Norge och Schweiz har dock 20 år som rösträttsålder. I Island och Schweiz är också myndighetsåldern 20 år. I regel krävs det att 21- resp. 20-årsåldern skall ha uppnåtts vid valtillfället för att rösträtt skall föreligga. I Österrike gäller liksom i Sverige regeln att rösträtt tillkommer den som fyllt 20 år senast under kalenderåret närmast före valet. I Finland får man inte rösträtt vid val till riksdagen förrän året efter det att man fyllt 21 år.

**Tidigare överväganden**

De nuvarande reglerna om rösträttsåldern tillkom genom grundlagsändring, som beslöts vid 1964 och 1965 års riksdagar (prop. 1964:140, KU 1964:19 och 1965:39, rskr 1965:353). Dessförinnan gällde att rösträtten inträdde vid ingången av kalenderåret efter det då vederbörande fyllt 21 år.

Frågan om sänkning av rösträttsåldern aktualiserades genom motioner i riksdagen vid slutet av 1950-talet och början av 1960-talet. Motionerna avslogs vid ett tillfälle under hänvisning till författningsutredningens då pågående arbete (se KU 1958 B:3) och vid övriga tillfällen i huvudsak under åberopande av att rösträttsåldern inte borde sänkas så, att den som på grund av sin ålder var omyndig fick deltaga i allmänna val (se KU 1960:9 och 1962:4).

Författningsutredningen föreslog i sitt slutbetänkande »Sveriges statsskick» (SOU 1963:16 och 17) att rösträttsåldern skulle bestämmas till 20 år. Rösträtt skulle enligt förslaget inträda samma dag som vederbörande uppnådde den föreskrivna åldern. Utredningen påpekade att förslaget inte stod i överensstämmelse med den vid skilda tillfällen uttalade uppfattningen att den som inte är myndig inte heller bör få rösta. Enligt utredningens mening utgjorde detta dock inte något avgörande argument mot förslaget. Utredningen förutsatte emellertid att de komplikationer, som eventuellt kunde uppstå om rösträttsåldern sattes lägre än myndighetsåldern, undersöktes närmare i samband med behandlingen av utredningens förslag.

Vid remissbehandlingen av författningsutredningens betänkande var meningarna om den lämpliga rösträttsåldern mycket delade. Somliga ville bibehålla dåvarande regler, andra ville sänka rösträttsåldern med ett år och andra åter ville konstruera om gällande bestämmelser så att rösträttsåldern helt sammanföll med myndighetsåldern. Endast några få remissinstanser godtog förbehållslöst utredningsförslaget. En utförlig redovisning av remissyttrandena finns i SOU 1964:38 s. 57—60.

I proposition nr 140 till 1964 års riksdag framhölls att en sänkning av rösträttsåldern framstod som motiverad, bl. a. med hänsyn till att den då gällande regeln innebar att flertalet 21-åringar saknade rösträtt vid de ordinarie valen. Av praktiska skäl ansågs det inte möjligt att bestämma rösträttsåldern så att den exakt sammanföll med myndighetsåldern. Principiellt borde emellertid dessa båda åldersgränser ligga nära varandra. I propositionen föreslogs att rösträtt skulle inträda året efter det då vederbörande fyllt 20 år.

I sitt av riksdagen godkända utlåtande över propositionen jämte motioner om sänkning av rösträttsåldern till 18 år uttalade konstitutionsutskottet (KU 1964:19), att skäl kunde anföras för en mer långtgående sänkning av rösträttsåldern än som föreslagits i propositionen men att man måste beakta sambandet mellan rösträttsvillkoren och reglerna om myndighetsålder och förmynderskap. Eftersom gällande regler om rösträtt undantager från rösträtt den som står under förmynderskap, fann utskottet att en ytterligare

sänkning av rösträttsåldern borde föregås av en prövning av myndighetsåldern och olika former av omyndighet.

Frågan om ytterligare sänkning av rösträttsåldern har därefter aktualiserats genom motioner vid 1965, 1966 och 1967 års riksdagar. Motionerna har emellertid avstyrkts av konstitutionsutskottet (KU 1965: 40, 1966: 5 och 1967: 3) och avslagits av riksdagen. Utskottet har därvid hänvisat till riksdagens ställningstagande år 1964. När frågan behandlades år 1967 erinrade utskottet särskilt om den av riksdagen tidigare uttalade meningen att rösträttsåldern bör ses i samband med myndighetsåldern.

Vid årets riksdag har motioner väckts om sänkning av rösträttsåldern till året efter fyllda 18 år (I: 211 och II: 268 samt I: 514 och II: 637).

#### **Förmynderskapsutredningens förslag jämte remissyttrandena över förslaget**

Utredningen föreslår att myndighetsåldern skall sänkas från 21 till 20 år. Utredningen har inte haft i uppdrag att pröva rösträttsåldern men uttalar som sin mening att full överensstämmelse bör eftersträvas mellan myndighets- och rösträttsålder. Om den civilrättsliga myndighetsåldern inträder senare än rösträtten, föreligger enligt utredningen risk för att rätten att rösta så småningom kommer att nedsjunka till en sekundär medborgerlig rättighet. Utredningen, som under arbetets gång haft kontakt med företrädare för Danmark, Finland och Norge, nämner att det finns anledning att räkna med en sänkning av myndighetsåldern till 20 år även i dessa länder.

Förslaget att sänka myndighetsåldern till 20 år godtas av en betydande majoritet bland remissinstanserna. Frågan om sambandet mellan myndighetsåldern och rösträttsåldern behandlas i åtskilliga remissyttrandena. Flera remissinstanser, bland dem *riksåklagaren* och *Föreningen Sveriges stadsdomare*, anser det angeläget att dessa åldersgränser anpassas fullständigt till varandra. I andra remissyttrandena bedöms dock saken annorlunda. Sålunda anser bl. a. *socialstyrelsen (majoriteten)* och *Föreningen Sveriges häradshövdingar* att det inte är nödvändigt med en sammankoppling mellan myndighetsålder och rösträttsålder.

*Folkpartiets ungdomsförbund*, som i likhet med *Centerns ungdomsförbund* förordar att rösträttsåldern bestäms till 18 år, anser att rösträttsåldern kan sänkas till 18 år utan att myndighetsåldern sänks lika mycket. Det finns enligt förbundets mening ingen anledning att knyta rösträtten till just den ålder då rätt att ingå avtal och rätt att förvalta egen förmögenhet uppstår.

*Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund* anser att en ännu lägre myndighetsålder än 20 år bör övervägas men att slutgiltigt beslut beträffande myndighetsåldern inte bör träffas förrän ståndpunkt har tagits till rösträtts- och valbarhetsåldern.

*Grundlagberedningen* finner det naturligt att rösträttsåldern prövas av beredningen under arbetet på en ny författning. Av tidsskäl har beredningen inte kunnat ta upp denna fråga redan i samband med förslaget till en par-

tiell författningsreform. Beredningen kommer vid prövningen av frågan om rösträttsåldern att överväga om denna bör sänkas, om den bör ansluta till myndighetsåldern eller fastställas fristående på grunder som helt eller delvis skiljer sig från dem som är aktuella när det gäller myndighetsåldern, om rösträtten bör inträda exakt vid den tidpunkt då rösträttsåldern uppnås eller som nu vid ett närliggande kalenderårsskifte etc. Beredningen säger sig inte i detta sammanhang kunna föregripa sitt kommande ställningstagande i dessa eller angränsande frågor.

### Departementschefen

Förmynderskapsutredningens förslag att sänka myndighetsåldern till 20 år har fått ett övervägande gynnsamt mottagande vid remissbehandlingen. Förslaget bör genomföras. Innan detta kan ske måste emellertid vissa följdverkningar på andra rättsområden undersökas närmare. Dessa kompletterande undersökningar pågår f. n. och de kan beräknas vara slutförda i så god tid att en proposition, där hela komplexet av frågor som hänger samman med myndighetsåldern redovisas, kan föreläggas 1969 års riksdag.

Sedan länge har det ansetts att man vid bestämmandet av rösträttsåldern måste ta hänsyn till myndighetsåldern. Den nuvarande relationen mellan rösträttsåldern och myndighetsåldern fastställdes genom beslut av riksdagen 1964/65. Rösträtt tillkommer enligt vad som då beslöts den som fyllt 20 år senast under kalenderåret närmast före valtillfället.

Det är angeläget att den av förmynderskapsutredningen förberedda revisionen av förmynderskapslagstiftningen inte uppskjuts i onödan. Samtidigt bör man emellertid undvika att en sänkning av myndighetsåldern genomförs vid en sådan tidpunkt eller på ett sådant sätt att det av riksdagen på principiella grunder fastställda förhållandet mellan rösträttsåldern och myndighetsåldern rubbas. Som uttalades i prop. 1964: 140 bör i princip alla som har uppnått myndig ålder ha rösträtt. En sänkning av myndighetsåldern med ett år bör därför kombineras med en motsvarande sänkning av rösträttsåldern. För att båda reformerna skall kunna genomföras samtidigt bör riksdagen fatta ett första beslut beträffande rösträttsåldern redan i vår.

Mitt förslag står i god samklang med utvecklingen i de övriga nordiska länderna. Island har redan sänkt både myndighets- och rösträttsåldern till 20 år. I Norge har rösträttsåldern sänkts till 20 år, och stortinget har i samband därmed uttalat sig för motsvarande sänkning av myndighetsåldern. Även i Danmark och Finland är en sänkning av myndighets- och rösträttsåldrarna att vänta.

I motioner i riksdagen har vid skilda tillfällen yrkats att rösträttsåldern skall sänkas till 18 år eller till året efter fyllda 18 år. Som framgår av grundlagberedningens remissyttrande över förmynderskapsutredningens promemoria förutsätter ett ställningstagande till en så långtgående sänkning av rösträttsåldern mer ingående överväganden än som kan göras i detta sammanhang. Det är inte uteslutet att det vid en allmän översyn av rösträtts-

villkoren skall visa sig möjligt att utforma dessa på ett sådant sätt att röst-rättsåldern kan fastställas fristående och på andra grunder än dem som är aktuella vid bestämmande av myndighetsåldern. Något som hittills har ansetts göra det svårt att upplösa sambandet mellan rösträttsåldern och myndighetsåldern är att omyndighet på grund av domstols beslut ovillkorligen diskvalificerar för rösträtt. Det ingår i grundlagsberedningens uppdrag att under arbetet på en total författningsrevision göra en sådan översyn av röst-rättsvillkoren som jag här antytt.

Jag föreslår alltså att riksdagen nu för prövning i grundlagsenlig ordning föreläggs förslag om anpassning av rösträttsåldern till den tilltänkta nya myndighetsåldern, 20 år. Med utgångspunkt från den i prop. 1968:27 förelagda lydelsen av 14 § RO bör bestämmelsen i ämnet utformas så att röst-rätt tillkommer den som fyllt 19 år senast under kalenderåret närmast före valtillfället. Bestämmelsen bör förses med ett övergångsstadgande av innebörd att den sänkta rösträttsåldern skall beaktas första gången vid upp-rättandet av 1970 års röstlängder. 1970 års val till enkammarriksdagen blir således det första ordinarie val då det blir aktuellt att tillämpa ny röst-rättsålder.

Rösträttsåldern vid kommunala val bör givetvis vara densamma som röst-rättsåldern vid riksdagsval. De författningsändringar som blir aktuella på det kommunala området berör emellertid inte grundlagarna, och det är till-räckligt om förslag till ändringarna föreläggs riksdagen under vårsessionen 1969 i samband med den planerade propositionen om sänkt myndighetsålder. I det sammanhanget får också göras erforderliga konsekvensändringar i val-lagarna.

## 2. Valbarhets- och behörighetsvillkor för riksdagens ledamöter

### Gällande rätt m. m.

Bestämmelser om valbarhets- och behörighetsvillkor för riksdagens leda-möter finns i 9, 19 och 26 §§ RO. 9 § innehåller valbarhets- och behörighets-villkor för första kammarens ledamöter, 19 § valbarhetsvillkor för andra kammarens ledamöter och 26 § behörighetsvillkor som är gemensamma för båda kamrarnas ledamöter. För båda kamrarna gäller som valbarhetsvillkor att kandidaten skall ha fyllt 23 år. För första kammarens del uppställs dess-utom kravet att han skall vara röstberättigad vid kommunalval och för andra kammarens del gäller det s. k. bostadsbandet, dvs. att kandidaten skall vara röstberättigad i den valkrets där han utses. Enligt 26 § kan riksdagsmanna-uppdrag utövas endast av den som är svensk medborgare. Vidare gäller att som riksdagsman inte får godkännas den som står under förmynderskap eller är i konkurstillstånd eller som befunnits skyldig till att vid riksdags-val ha sökt värva röster med pengar eller gåvor eller till att ha avgett sin röst mot ersättning eller till att ha genom våld eller hot stört valfriheten. Slutligen sägs i 26 § att vad som i allmän eller särskild lag stadgas om att i vissa fall den som döms till straff skall dömas förlustig allmän befattning

eller vara obehörig att inträda i sådan befattning skall äga tillämpning även på riksdagsmannaupdrag.

Enligt vedertagen uppfattning skall ledamot av riksdagen uppfylla behörighetsvillkoren i 26 § RO från valtillfället och under hela den tid valet avser.

I prop. 1968: 27 har valbarhetsvillkoren för ledamöterna i den nya enkammarriksdagen utformats i huvudsaklig överensstämmelse med valbarhetsvillkoren för andra kammaren. Bostadsbandet har dock slopats och ersatts med ett krav att kandidaten skall vara röstberättigad vid val till riksdagen. Valbarhets- och behörighetsvillkoren för riksdagsledamöter har fått sin plats i 26 resp. 27 § RO.

På den kommunala sidan gäller i fråga om ålder, omyndighet och konkurstillstånd samma valbarhets- och behörighetsvillkor som beträffande riksdagen (7 § kommunallagen, 7 § kommunallagen för Stockholm, 8 § landsingslagen och 10 § lagen om församlingsstyrelse).

### Tidigare överväganden

#### *Valbarhetsåldern*

År 1937 fastställdes valbarhetsåldern för ledamöter av andra kammaren till 25 år samtidigt som rösträttsåldern bestämdes till året efter fyllda 23 år. Rösträttsåldern sänktes år 1945 med två år, och som en konsekvens härav sänktes valbarhetsåldern år 1949 till 23 år. För första kammaren gällde länge en valbarhetsålder av 35 år. År 1953 sänktes valbarhetsåldern till 23 år.

Författningsutredningen (SOU 1963: 16 och 17) föreslog att den nuvarande valbarhetsåldern skulle bibehållas oförändrad. Förslaget gav inte anledning till erinran eller uttalande vid remissbehandlingen.

Vid 1967 års riksdag väcktes motioner som syftade till en sänkning av valbarhetsåldern till 18 år. Konstitutionsutskottet anförde i sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr 4) över motionerna, att vägande invändningar kunde resas i varje fall mot en så långtgående reform som sänkning av valbarhetsåldern till 18 år. Härtill kom att utskottet samtidigt funnit sig böra avstyrka ett initiativ från riksdagens sida till en motsvarande sänkning av rösträttsåldern. Utskottet hemställde därför att motionerna inte måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Vid årets riksdag har kravet på en sänkning av valbarhetsåldern ånyo aktualiserats genom motioner. I motionerna I: 517 och II: 638 yrkas att rösträtt och valbarhet skall inträda året efter fyllda 18 år. Motionerna I: 515 och II: 639 samt motionen II: 646 syftar till en sådan sänkning av valbarhetsåldern att denna kommer att sammanfalla med rösträttsåldern.

#### *Övriga valbarhets- och behörighetsvillkor*

Författningsutredningen (SOU 1963: 16 och 17) föreslog att utöver åldersvillkoret skulle som valbarhetsvillkor gälla att vederbörande var svensk medborgare och inte förklarad omyndig. Dessa valbarhetsvillkor skulle också utgöra behörighetsvillkor. I fråga om bestämmelserna i nuva-

rande 26 § RO att som riksdagsman inte får godkännas den som är försatt i konkurs eller övertygats att ha gjort sig skyldig till brottsligt förfarande i samband med riksdagsmannaval anförde utredningen, att nämnda fall framstod som exempel på inträffade omständigheter, som kan medföra att en person måste anses olämplig som riksdagsledamot, och att så givetvis kan vara förhållandet även i andra situationer. Någon reglering i lag av hithörande frågor syntes utredningen knappast erforderlig. Enligt utredningens mening torde det vara tillfyllest att här i första hand lita till de politiska partiernas självklara intresse av att deras representanter i riksdagen är lämpliga för sitt uppdrag. Utredningen erinrade dessutom om att riksdagsledamot, som gjort sig skyldig till brottslig gärning, enligt bestämmelser i 20 kap. brottsbalken under vissa förutsättningar kan dömas till avsättning från sin befattning. Beträffande hänvisningen i nuvarande 26 § till vad som sägs i allmän eller särskild lag om att den som döms till straff skall dömas förlustig allmän befattning, m. m., påpekade utredningen att den saknar självständig betydelse och därför kan utgå.

Vid remissbehandlingen gav författningsutredningens förslag i denna del endast en remissinstans anledning till erinran. I fråga om konkurstillstånd som behörighetshinder förordade *länsstyrelsen i Örebro län* att den nuvarande ordningen behålls. Länsstyrelsen sade sig dela utredningens uppfattning att partierna endast låter sig representeras i riksdagen av lämpliga personer och att de till ledamot inte föreslår någon som är försatt i konkurs. Däremot ansåg länsstyrelsen att det kunde uppstå svårigheter för ett parti att förmå en riksdagsledamot att lämna sitt uppdrag sedan han blivit försatt i konkurs, om det inte utsades direkt i RO att konkurstillstånd utgör behörighetshinder. Enligt länsstyrelsens mening kunde en person som är försatt i konkurs inte anses vara i den oberoende ställning att han borde få vara ledamot av riksdagen.

Vid 1965 års riksdag hemställdes i motioner att riksdagen skulle besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om förslag till sådan ändring av kommunallagen och landstingslagen jämte följdförfattningar att konkurstillstånd inte längre skulle utgöra hinder att inneha kommunalt förtroendeuppdrag. Konstitutionsutskottet anförde i sitt av riksdagen godkända utlåtande (KU 1965: 35, rskr 352) att utskottet delade motionärernas uppfattning att tiden nu är mogen att ta konkursstrecken under omprövning. Enligt utskottet kunde det visserligen inte förnekas att den som försatts i konkurs kan vara olämplig som innehavare av kommunala förtroendeuppdrag. Emellertid syntes det inte med fog kunna göras gällande att just konkurstillstånd utgör en sådan omständighet som bör särskilt anges som generell diskvalifikationsgrund. Enligt utskottets åsikt kunde goda skäl anföras för att konkursstrecket upphävs. Utskottet fann det emellertid inte tillfredsställande att frågan behandlades särskilt för kommunala uppdrag. Olika regler för dessa uppdrag och för uppdrag som riksdagsman var enligt utskottets mening mindre tilltalande. Frågan borde i stället bli föremål för pröv-

ning beträffande både kommunala uppdrag och riksdagsmannauppdrag med sikte på behandling av frågan före 1968 års andrakammarval. Utskottet hemställde att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t ge till känna vad utskottet anfört.

#### **Departementschefen**

Tanken bakom de nuvarande bestämmelserna i RO om en valbarhetsålder, som är högre än rösträttsåldern, torde ha varit att man bör ha vissa formella garantier mot att personer utan tillräcklig mognad och erfarenhet utses till riksdagsledamöter. Skillnaden mellan valbarhetsåldern och rösträttsåldern är dock liten. Som garanti för riksdagsledamöternas kvalifikationer torde ålderskravet sakna praktisk betydelse. I praktiken ligger garantin för att riksdagsledamöterna har de kvalifikationer som behövs i partiernas eget intresse att vid nomineringen av kandidater se till att de blir representerade endast av personer som är förtjänta av väljarnas förtroende.

Som framgått av vad jag tidigare har anfört i annat sammanhang råder i gällande lagstiftning ett samband mellan rösträttsåldern och myndighetsåldern. Det är enligt min mening naturligt att anknyta valbarhetsåldern till någon av dessa båda varandra närliggande åldersgränser. En lösning som anknyter till myndighetsåldern skiljer sig inte på annat sätt från en lösning som utgår från rösträttsåldern än att från valbarhet utesluts den som uppnår myndig ålder efter valtillfället men före nästa kalenderårsskifte. Jag föreslår att för valbarhet som riksdagsledamot uppställs villkoret att vederbörande är myndig, dvs. uppnått myndig ålder och ej är omyndig på grund av domstols beslut. Ytterligare bör givetvis krävas svenskt medborgarskap.

Synpunkten att de politiska partierna själva bör ha ansvaret för att inga olämpliga personer företräder dem i riksdagen gör sig gällande även vid bedömningen av övriga valbarhets- och behörighetsvillkor. I enlighet med önskemål som uttalats av riksdagen bör därför föreskriften i RO om att den som är i konkurstillstånd inte får godkännas som riksdagsman slopas. Det samma gäller föreskriften om att viss brottslighet som har samband med riksdagsval diskvalificerar för ledamotskap i riksdagen. Vad RO innehåller i dessa hänseenden innefattar endast tämligen slumpvis utvalda exempel på omständigheter som kan göra en person olämplig som riksdagsledamot. Vidare bör man slopa hänvisningen i RO beträffande förlust av uppdrag som riksdagsledamot m. m. till straffrättslig lagstiftning. Att riksdagsledamot i vissa fall kan dömas till avsättning på grund av brott följer redan av 20 kap. brottsbalken, och obehörighet att inträda i allmän befattning förekommer inte längre som påföljd i det straffrättsliga reaktionssystemet.

De nya föreskrifterna om villkor för uppdrag som ledamot av riksdagen bör ansluta till de i prop. 1968: 27 föreslagna ändringarna i RO och få sin plats i 26 §. Den i nämnda proposition föreslagna 27 § RO bör utgå. Föreskrifterna bör utformas så att de uppställda villkoren måste vara uppfyllda inte bara under valperioden utan också vid valtillfället. Något behov



av en uppdelning på särskilda valbarhets- resp. behörighetsvillkor finns inte.

Valbarhets- och behörighetsvillkoren för kommunala förtroendeuppdrag bör i den mån inte särskilda skäl talar för annat överensstämna med motsvarande villkor för riksdagsledamöter. Ändringar beträffande villkoren för dessa uppdrag berör emellertid inte grundlagarna och kräver därför inte något ställningstagande av riksdagen redan nu. Avsikten är att förslag i ämnet, efter viss ytterligare utredning, skall föreläggas 1969 års riksdag. I det sammanhanget får också göras erforderliga konsekvensändringar i valla-garna.

### 3. Slopande av postmedlens karaktär av bevilning

#### Gällande rätt

RF skiljer i fråga om statens inkomster mellan ordinarie inkomster och bevilningar (se 59 §). Bevilningarna fastställs av riksdagen, medan de ordinarie statsinkomsterna inflyter oberoende av riksdagens beslut sedan grunden för dem en gång skapats genom lagstiftning eller på annat sätt. Under begreppet ordinarie statsinkomster faller en rad olikartade inkomster för staten, vilka inte har något annat gemensamt än att de inte är bevilning. Enligt 60 § RF räknas till bevilningar »tull- och accismedlen, postmedlen, chartae-sigillataeavgiften, husbehovsbrännerimedlen samt vad varje riksdag dessutom särskilt såsom bevilning sig åtager».

Eftersom postmedlen räknas till bevilningar, tillkommer det riksdagen att fastställa postavgifterna. Sedan år 1908 har emellertid i fråga om vissa av postavgifterna tillämpats den ordningen att riksdagen genom tidsbegränsade bemyndiganden överlämnat beslutanderätten åt Kungl. Maj:t. Bemyndigandena har i regel getts för fyra år åt gången. Det senaste bemyndigandet gavs av 1966 års riksdag och innebär, att Kungl. Maj:t till utgången av år 1970 får bestämma dels vissa avgifter i den inrikes trafiken, bl. a. paket- och postgiroavgifterna och avgifterna i tidningsrörelsen, dels alla avgifter i utrikestrafiken (prop. 1966: 36, BevU 27, rskr 154). Samtidigt fick Kungl. Maj:t rätt att med vissa undantag överlämna till postverket att bestämma dessa avgifter.

Beträffande avgifterna i utrikestrafiken kan nämnas att taxesättningen i stor utsträckning är bunden av gällande internationella postavtal.

#### Tidigare överväganden

Regeln att postmedlen räknas till bevilningar tillkom samtidigt som RF. Inkomsterna från andra statliga kommunikationsverk än postverket har däremot alltid ingått i statens ordinarie inkomster.

Frågan om kommunikationsverkens avgifter borde hänföras till bevilning eller ej behandlades i riksdagen vid några tillfällen i slutet av 1800-talet (se KU 1886: 6, 1890: 15, 1892: 5 och 1897: 4).

Vid 1932 och 1933 års riksdagar hade riksdagen att ta ställning till proposition om att postmedlen skulle upphöra att vara bevilling. Därefter har frågan om en sådan reform behandlats av flera utredningar, nämligen 1950 års budgetkommitté i betänkandet »Grundlagarnas bestämmelser om budgeten» (SOU 1954: 40), 1953 års utredning rörande de statliga företagsformerna i dess slutbetänkande »Statliga företagsformer V» (SOU 1960: 32), postutredningen 1956 i betänkandet »Postverkets organisation» (SOU 1962: 52) och författningsutredningen i betänkandet »Sveriges statsskick» (SOU 1963: 16 och 17). Dessa utredningar har emellertid inte lett till ändring av postmedlens karaktär av bevilling. Frågan diskuterades dock i prop. 1964: 141 med anledning av de förslag postutredningen 1956 lagt fram.

Den vid 1932 års riksdag behandlade propositionen (prop. 1932: 82) hade föranletts av en framställning från dåvarande generalpoststyrelsen, som bl. a. åberopat att postavgifterna till sin natur inte på något sätt avvek från de avgifter som togs ut i järnvägs- eller telefon- och telegraftrafiken och vilka enligt stadgad praxis bestämdes av Kungl. Maj:t eller efter Kungl. Maj:ts bemyndigande av vederbörande verk.

Föredragande departementschefen påpekade i propositionen att postmedlen vid tiden för RF:s tillkomst tillmättes en annan betydelse än sedermera blivit fallet, därför att de då utgjorde en avsevärd del av de kontanta statsinkomsterna. Departementschefen tog vidare upp en av 1897 års konstitutionsutskott framförd motivering till att postmedlen i statsrättsligt hänseende behandlades annorlunda än järnvägstrafikmedlen, telegraf- och telefonmedlen. Enligt utskottet låg den avgörande skillnaden i att poströrelsen alltid ansetts utgöra ett statsmonopol, medan statens järnvägar, telegraf och telefon hade att uthärda stor konkurrens med enskilda dylika anläggningar. Departementschefen framhöll att förhållandena hade ändrats högst väsentligt sedan år 1897. Sålunda kunde telegrafverket i motsats till vad tidigare varit fallet sägas ha monopol på sin rörelse, medan postverkets ställning ändrats så att verket i vissa grenar av rörelsen hade att tåla konkurrens från enskilda företag. Enligt departementschefens mening saknades skäl att låta postmedlen intaga en särställning i statsrättsligt hänseende. Med tillkomsten av åtskilliga nya uppgifter och efter den snabba utveckling i övrigt som poströrelsen hade undergått framstod denna rörelse typiskt som en gren av statens affärsverksamhet. Betydande praktiska olägenheter var förbundna med den gällande ordningen. Olägenheterna syntes inte kunna avhjälpas genom att Kungl. Maj:t erhöll bemyndigande att bestämma vissa postavgifter. Behovet av att snabbt kunna anpassa avgifterna efter ett nytt prisläge gjorde sig gällande inom samtliga rörelsegrenar och inte bara inom dem där postverket hade konkurrens från enskilda företag.

Konstitutionsutskottet (utl. 1932: 21) avstyrkte bifall till propositionen. Utskottet framhöll att postverkets legala monopolkaraktär beträffande vissa verksamhetsgrenar kunde göra det möjligt att bestämma avgifterna för

deras begagnande efter godtyckliga grunder. Postavgifternas bevillningsnatur innebar att detta möjliga godtycke begränsades genom riksdagens rätt att besluta om avgifterna. Utskottet fann det därför inte tillrådligt att genom grundlagsändring undandraga riksdagen beslutanderätten i fråga om avgifterna för de monopoliserade grenarna av poströrelsen så länge monopoliet bestod och dess utövning var nödvändig för allmänhetens behov. En minoritet inom utskottet tillstyrkte i reservation bifall till propositionen.

Riksdagen biföll reservationen och antog som vilande det i propositionen framlagda förslaget till grundlagsändring (FK 29:14 och AK 37:68). Det vilande grundlagsförslaget föll emellertid vid 1933 års riksdag (FK 14:28 och AK 15:60).

Vid debatterna i kamrarna både år 1932 och år 1933 framhölls att poströrelsen gav ett högst betydande överskott. Avkastningen på det kapital som lagts ner i poströrelsen uppgick till mellan 36 och 53 %. Vad som togs ut av allmänheten i avgifter var inte ersättning för de prestationer som postverket gav i utbyte, menade man. Snarare var det fråga om en indirekt beskattning.

1950 års budgetkommitté, som hade i uppgift att överse grundlagarnas bestämmelser om beskattning, statsreglering och därmed sammanhängande frågor, föreslog att postmedlen inte längre skulle räknas till bevillningarna. Kommittén anförde att postmedlen till sin egentliga karaktär var betalning för en bestämd prestation från statens sida på samma sätt som järnvägs-, telefon- och telegrafavgifterna.

1953 års utredning rörande de statliga företagsformerna ansåg att statsmakternas inflytande över kommunikationsverkens taxepolitik borde begränsas till att avse de allmänna riktlinjerna. Vederbörande verk borde sedan få fastställa sina egna taxor. Härigenom skulle verken kunna arbeta i smidigare former och få ökade möjligheter att anpassa sina taxor till rådande förhållanden. Utredningen framhöll att även postverket omfattades av förslaget. Frågan om postavgifternas fortsatta särställning som bevillning var emellertid då föremål för utredning inom både författningsutredningen och postutredningen 1956. Resultatet av dessa utredningar ansågs böra avvaktas. Om postavgifternas bevillningskaraktär upphävdes, borde avgifterna enligt utredningen i fortsättningen få fastställas av verkets styrelse inom en av Kungl. Maj:t given ram.

Postutredningen 1956 framhöll att tiden var inne för en omprövning av postmedlens statsrättsliga ställning vilken än den historiska anledningen varit till att postavgifterna hänförts till bevillningarna. Utredningen betonade att postverkets främsta uppgift var att tjäna allmänheten och inte att tillföra staten inkomster. Postavgifterna bestämdes — liksom järnvägs- och teletaxorna — av rådande kostnadsförhållanden, och de utgjorde obestridligen betalning för gjorda tjänster. Deras karaktär av bevillning borde därför upphöra. Samtidigt lade utredningen fram förslag till hur inflytandet över postmedlen borde fördelas mellan riksdagen, Kungl.

Maj:t och postverket. Medan riksdagen skulle ange de allmänna principerna för den ekonomiska politiken, skulle Kungl. Maj:t bestämma riktlinjerna för posttaxans huvudsakliga struktur, dvs. frågor om enhetsporto eller avståndsberoende taxa samt om rabatter o. dyl. Det skulle ankomma på postverket att bestämma taxorna efter dessa riktlinjer. Även villkoren för postbefordran (vikt, mått, innehåll etc.) skulle bestämmas av postverket. Utredningen betonade att en förutsättning för en smidig och affärs- mässig service- och taxeanpassning var att verksstyrelsen fick den rörelse- frihet som förslaget innebar.

Vid remissbehandlingen stöddes förslaget att postmedlens karaktär av bevillning skulle upphöra av flertalet remissinstanser. Utredningens förslag att den slutliga bestämmanderätten över posttaxorna skulle delegeras från Kungl. Maj:t till postverket mötte däremot motstånd från flera håll. Post- verkets monopolställning och allmännyttiga karaktär medförde, menade man, att taxesättningen — även om den byggde på självkostnadsprinciper — måste avvägas med beaktande även av sociala och andra samhällseliga syn- punkter.

Författningsutredningen gjorde i sitt förslag till ny regerings- form skillnad mellan skatter och avgifter. Utredningen definierade skatter som tvångsbidrag vilka medborgarna lämnar i pengar utan annan motpresta- tion från det allmänna än att bidraget används för att driva statens verk- samhet. Skatt till staten skulle enligt förslaget fastställas av riksdagen ge- nom lag. Med avgifter förstod utredningen de pengar som medborgarna lämnar staten som ersättning för direkta motprestationer från statens sida. Avgifterna skulle enligt förslaget fastställas av riksdagen eller efter dess bemyndigande av regeringen eller av förvaltningsmyndighet. Utredningen förutsatte att riksdagen i allmänhet skulle utnyttja delegationsmöjligheten. Det var av vikt, betonade utredningen, att man på detta område kom fram till ett system som tog hänsyn till vad som affärsmässigt är behövt och lämpligt. Postmedlen borde enligt utredningens mening behandlas som av- gifter och inte som skatt.

Utredningens förslag att postmedlen skulle anses som avgifter och inte som skatter föranledde inte någon erinran under remissbehandlingen (se SOU 1965: 34).

Vid 1964 års riksdag lades fram proposition (nr 141) om änd- rad organisation av postverket. Propositionen byggde på postutredningens betänkande och remissyttrandena över detta. Föredragande departements- chefen anförde att han för egen del ansåg att utredningens förslag, att be- stämmanderätten över postavgifterna i huvudsak skulle tillkomma post- verket, innebar avgjorda fördelar. Med förslaget skulle man få möjlig- heter till en avgiftspolitik som snabbare och smidigare kunde anpassas till kostnadsutvecklingen och till de konkurrens- och marknadsförutsättningar, som gällde för de särskilda rörelsegrenarna inom postverket. Departements-

chefen erinrade emellertid om författningsutredningens kort förut offentliggjorda förslag, som i fråga om bestämmanderätten över postavgifterna nära överensstämde med postutredningens, och tillade att postavgifterna kunde förväntas komma upp till behandling i samband med beredningen av författningsutredningens förslag. Han ansåg sig därför inte böra lägga fram något förslag om ändring av postmedlens statsrättsliga karaktär.

### **Postverkets förslag**

Postverket påpekar att det både inom näringslivet och inom förvaltningen pågår en snabb utveckling på såväl det tekniska som det administrativa området. Som exempel nämns tillkomsten av nya kontorstekniska hjälpmedel, såsom datamaskiner, reproduktionsapparater och kontorstryckmaskiner. Med hänsyn bl. a. härtill anser verket att det finns ett stort behov av att smidigt och utan onödig tidsutdräkt kunna anpassa postverkets taxor efter ändrade marknadsförhållanden. Även kostnadsutvecklingen och konkurrensförhållandena kan enligt verkets åsikt med relativt kort varsel ge anledning till ändrade taxedispositioner. Detta gäller framför allt de reguljära taxorna. Vidare anser postverket att det borde ha möjlighet att för särskilda fall lämna marknadsanpassade rabatter när det är till fördel för verkets ekonomi. Verket framhåller därvid att den integrering av kundernas och postverkets rutiner, som är en av grunderna för ett rationellt drivet postverk, stimuleras av ett flexibelt taxesystem. Som exempel på sådana rationaliseringsåtgärder från postverkets sida, som torde komma att ställa stora krav på flexibiliteten i taxesättningen, nämner verket införandet av postnummersystemet och av den maskinella sorteringen av formatstandardiserade försändelser.

Postverket framhåller att den delegering av beslutanderätten över vissa postavgifter som hittills skett inte löser hela problemet. Praktiskt taget hela verkets rörelse bedrivs i direkt eller indirekt konkurrens med andra företag. Verket pekar på att vissa företag redan har anordningar för distribution av adresserade försändelser och att andra företag håller på att bygga upp sådana anordningar. Postverkets kunder har i många fall möjligheter att välja mellan olika media för att nå mottagarna. I vissa fall kan kunderna ordna utdelning i egen regi som alternativ till postdistribution. Postverket anser att dessa förhållanden och den utveckling som i övrigt pågår på olika områden i samhället kommer att alltmer accentuera olägenheterna av att avgiftsfrågorna för postverkets vidkommande till väsentlig del måste avgöras av riksdagen med den tidsförlust en sådan beslutsprocess medför. Att verket skall vara bundet av föreskrifter som sedan många år allmänt anses föråldrade och otidsenliga är enligt verkets mening ett hinder för effektiv skötsel av företaget. Av alla statliga avgifter av jämförbart slag är det endast postavgifterna som har denna hårt bundna ställning. Skälen för en delegering av beslutanderätten till postverket har vuxit

i styrka sedan verket fr. o. m. den 1 januari 1965 leds av en lekmanastyrelse med representanter från riksdagen och näringslivet. Vid en sådan delegering kommer riksdagen och Kungl. Maj:t fortfarande att kunna utöva det avgörande inflytandet över taxepolitiken genom att Kungl. Maj:t varje år i statsverkspropositionen lämnar förslag om det krav på inleverering av överskottsmedel som riksdagen skall ställa på verket.

Postverket hemställer dels att Kungl. Maj:t lägger fram förslag till 1968 års riksdag om sådan ändring i 60 § RF att postavgifternas karaktär av bevillning upphävs, dels att Kungl. Maj:t föreslår riksdagen att beslutanderätten över postavgifterna överläts på Kungl. Maj:t med rätt för Kungl. Maj:t att delegera beslutanderätten till verket.

### Remissyttrandena

Postverkets förslag godtas utan reservation av *riksrevisionsverket* och *fullmäktige i riksgäldskontoret*.

*Riksrevisionsverket* betonar att postverket för att kunna arbeta efter rationella och affärsmässiga grunder måste ha möjlighet att smidigt och utan onödigt dröjsmål göra de justeringar i taxesättningen som ändringarna i marknads- och kostnadsförhållandena motiverar. *Fullmäktige i riksgäldskontoret* delar författningsutredningens mening att postavgifterna bör betraktas som avgifter och inte som skatt. Fullmäktige anser det därför inte motiverat ur statsrättslig synpunkt att behandla postavgifterna på annat sätt än exempelvis järnvägs- och teleavgifterna. Postverket har enligt fullmäktiges åsikt anfört vägande praktiska motiv för sitt förslag.

*Statskontoret* tillstyrker att postmedlens karaktär av bevillning upphävs. Däremot är statskontoret inte berett att tillstyrka att Kungl. Maj:t får rätt att delegera beslutanderätten över postavgifterna till postverket. Beträffande sitt tillstyrkande hänvisar statskontoret till att ämbetsverket i yttranden över tidigare utredningsförslag ansett att postmedlen borde upphöra att räknas till bevillningarna. I fråga om återstående del av postverkets förslag framhåller statskontoret att verkets framställning syftar bl. a. till en utvidgad rätt för verket att besluta i pris- och taxefrågor. Dessa frågor är emellertid alltjämt föremål för en samlad översyn ur ett för samtliga affärsdrivande verk gemensamt perspektiv av 1961 års affärsverksutredning. Statskontoret har under hand erfarit att utredningen avser att under innevarande budgetår avge betänkande med förslag i nu aktuella avseenden. Det innebär att statsmakterna inom en nära framtid kan förväntas komma att ta ställning till hela det problemkomplex som utgör den yttersta grunden för de affärsdrivande verkens befogenheter beträffande avgiftspolitiken. Med anledning härav anser statskontoret att några mera genomgripande förändringar av den faktiska beslutanderätten över postavgifterna f. n. inte bör komma till stånd.

Grundlagberedningen tar inte bestämd ställning till postverkets förslag. Enligt beredningens mening kan det emellertid vara naturligt att man särskilt med tanke på beredningens arbete på en total författningsreform undviker en ändring i grundlagen i nuvarade läge. Beredningen hänvisar härvid till att det enligt dess mening inte finns något hinder för att låta det nu tillämpade förfarandet att delegera bestämmanderätten över postavgifter till Kungl. Maj:t få större omfattning.

Beredningen erinrar om att det vid kammardebatterna om 1932 års förslag att slopa postmedlens karaktär av bevillning anfördes bl. a. det skälet mot bifall till propositionen att avkastningen på det i poströrelsen nedlagda kapitalet hade uppgått till mellan 36 och 53 %, vilket inte kunde anses vara vanlig affärsvinst utan ren beskattning. Beredningen har ur postverkets statistik erhållit siffermaterial för den procentuella avkastningen budgetåren 1946/47 — 1966/67. Av statistiken framgår att avkastningen under de senaste 15 åren endast en gång, budgetåret 1959/60, har överstigit 20 %, att den fem gånger har uppgått till 15—20 %, tre gånger till 10—15 %, tre gånger till 5—10 % och tre gånger till 0—5 %. Såvitt beredningen kan bedöma har postmedlen under senare år inte använts i skattepolitiskt syfte. Sätillvida saknas enligt beredningens mening motiv att behålla postmedlens karaktär av bevillning.

Med anledning av postverkets påstående att praktiskt taget hela postverkets rörelse bedrivs i direkt eller indirekt konkurrens med andra företag erinrar beredningen om att det rättsliga monopoliet för befordran av slutna brev och öppna försändelser med skrivna meddelanden fortfarande gäller enligt kungörelsen den 9 maj 1947 angående postverkets ensamrätt till brevbefordran m. m. För åtskillig kommunikering är medborgarna utan tvivel hänvisade till att nyttja sådana monopoliserade grenar av poströrelsen eller också andra grenar där postverket i praktiken har monopol. Ett exempel på verksamhetsgrenar av det sistnämnda slaget är vissa delar av tidningsdistributionen. Behovet av viss riksdagskontroll över postverkets taxepolitik torde, anför beredningen, således inte ha upphört. Ett sätt att tillmötesgå postverkets krav på att posttaxorna skall kunna anpassas snabbt och smidigt efter marknadsförhållandena utan att behovet av kontroll över taxepolitiken eftersätts är att, i enlighet med verkets förslag, ändra 60 § RF så att postmedlen inte längre utgör bevillning. Postavgifterna skulle i så fall bli jämställda med järnvägs- och teleavgifterna. I praxis har dessa avgifter fastställts av Kungl. Maj:t. Beredningen erinrar om att detta likväl inte har hindrat att riksdagen har yttrat sig om riktlinjerna för taxepolitiken (se t. ex. SL<sup>3</sup>U 1963: 1). Enligt beredningens mening kan emellertid ett likartat resultat nås utan ändring av 60 § RF genom att man låter det nuvarande delegationsförfarandet få större omfattning.

**Departementschefen**

Postavgifterna skall, till skillnad från övriga avgifter som statens affärsdrivande verk betingar sig för sina tjänster, fastställas av riksdagen. Detta följer av att postmedlen enligt 60 § RF räknas som bevillning. I fråga om vissa postavgifter, bl. a. paketportot och avgifterna i postgiro- och rörelsen, har dock sedan länge tillämpats den ordningen att riksdagen genom tidsbegränsade bemyndiganden överlåtit sin bestämmanderätt till Kungl. Maj:t. Beträffande några slag av postavgifter har Kungl. Maj:t bemyndigats att i sin tur delegera beslutanderätten till postverket. Uppgiften att fastställa avgifter för de tjänster andra affärsdrivande verk än postverket lämnar faller däremot inom ramen för den styrande makten. Det ankommer sålunda i princip på Kungl. Maj:t ensam att bestämma dessa avgifter. Givetvis kan Kungl. Maj:t i sådant fall delegera sin beslutanderätt till verket.

Postverket har hemställt att postmedlens karaktär av bevillning skall slopas. Enligt verket bör riksdagen överlåta beslutanderätten över postavgifterna till Kungl. Maj:t med rätt för Kungl. Maj:t att delegera beslutanderätten till verket. Till stöd för sin framställning har verket åberopat att det finns ett stort behov av att smidigt och utan onödig tidsutdräkt kunna anpassa postverkets taxor efter ändringar i marknads- och konkurrensförhållandena eller i kostnadsutvecklingen och att det därför innebär olägenheter för postverket att dess avgiftsfrågor till väsentlig del måste avgöras av riksdagen med den tidsförlust en sådan beslutsprocess medför.

Ingen av de fyra remissinstanser som hörts i ärendet har bestritt riktigheten av postverkets uppfattning att den nuvarande ordningen för fastställande av postavgifterna utgör hinder för en effektiv skötsel av postverket. Riksrevisionsverket och fullmäktige i riksgäldskontoret har också uttryckligen godtagit postverkets förslag. Statskontoret har tillstyrkt förslaget att slopa postmedlens karaktär av bevillning men anser däremot att några mera genomgripande förändringar av den faktiska beslutanderätten över postavgifterna inte bör komma till stånd f. n. Grundlagberedningen har inte tagit bestämd ståndpunkt till förslaget.

Att postavgifterna men inte andra avgifter till statens affärsdrivande verk skall fastställas av riksdagen synes ha en rent historisk förklaring. Bestämmelsen att postmedlen skall räknas till bevillningar har funnits sedan RF:s tillkomst. Förarbetena till RF lämnar inte någon upplysning om motiven för bestämmelsen. Ett viktigt skäl torde ha varit postmedlens betydelse för den dåtida statshushållningen. Tillsammans med tullmedlen svarade postmedlen för en stor del av statens kontanta inkomster.

Riksdagen har tidigare vid några tillfällen motsatt sig förslag att upphäva postmedlens karaktär av bevillning. Frågan var senast uppe vid 1932 och 1933 års riksdagar då riksdagen hade att ta ställning till en proposition i ämnet. Riksdagen åberopade poströrelsens legala monopolkaraktär beträffande vissa verksamhetsgrenar som skäl för att behålla sin beslutanderätt



över postavgifterna. Enligt denna tanke innebar postmonopolet i och för sig en risk för att avgifterna bestämdes efter godtyckliga grunder utan att det modifierande inflytandet av enskild konkurrens kunde göra sig gällande. Det ansågs därför inte tillrådligt att genom grundlagsändring undandraga riksdagen beslutanderätten beträffande avgifterna i de monopoliserade grenarna av poströrelsen så länge monopolet består och dess utövning är nödvändig för allmänhetens behov.

Enligt min mening är det numera svårt att finna rationella skäl för att statsmakternas beslutskompetens skall vara annorlunda utformad i fråga om postavgifterna än i fråga om avgifter för tjänster som tillhandahålls av andra statens affärsdrivande verk. Det låter sig visserligen fortfarande säga att postverket har en monopolställning i fråga om vissa grenar av sin rörelse, men detsamma gäller i minst lika hög grad beträffande exempelvis televerket utan att därför teleavgifterna räknas som bevillning. Tanken att kompetensfördelningen mellan statsmakterna bör vara olika när det gäller att bestämma taxepolitiken för olika affärsdrivande verk framstår i dag som främmande. Författningsutredningen föreslog också att samma grundlagsregler skulle gälla i fråga om fastställande av samtliga avgifter i affärsverkens rörelser. Detta förslag mötte inte någon gensaga vid remissbehandlingen.

Den omständigheten att det tillkommer Kungl. Maj:t att bestämma de avgifter, som andra affärsdrivande statliga verk än postverket skall ta ut för sina tjänster, betyder inte att riksdagen saknar inflytande över dessa verks taxepolitik. Redan av de parlamentariska principer som sedan länge tillämpats i vårt statsliv följer att regeringen inte kan driva en politik i fråga om affärsverkens taxor som står i strid mot riksdagens intentioner. Det har också vid olika tillfällen förekommit att Kungl. Maj:t inhämtat riksdagens yttrande över nya principer t. ex. för statens järnvägars taxepolitik. Riksdagen har vidare möjlighet att varje år ta ställning till affärsverkens taxepolitik i samband med att den behandlar den i statsverkspropositionen intagna redovisningen av de överskott som affärsverken beräknas skola inleverera till statskassan. Om postmedlens karaktär av bevillning upphävs, kommer således riksdagens reella inflytande över postavgifterna likväl att kvarstå.

Enligt min mening finns det från principiella synpunkter intet att invända mot att postmedlen upphör att räknas till bevillningarna och i stället i statsrättsligt hänseende behandlas på samma sätt som övriga avgifter vilka tas ut av de statliga affärsverken. Att detta innebär väsenliga praktiska fördelar är ovedersägligt. En sådan ändring kan inte heller anses föregripa resultatet av pågående arbete på en total författningsreform.

Jag föreslår därför att postmedlens karaktär av bevillning slopas. I enlighet härmed bör ordet »postmedlen» utgå ur uppräknningen i 60 § RF av vad som räknas till bevillningar. Förslaget innebär att det framdeles i prin-

cip skall tillkomma Kungl. Maj:t att fastställa postavgifterna. I likhet med vad som tillämpas i fråga om andra affärsdrivande verk än postverket skall Kungl. Maj:t givetvis kunna delegera denna befogenhet till postverket.

#### **4. Utvidgning av kompetensområdet för riksdagens lönelegation**

##### **Gällande rätt m. m.**

Riksdagens finansmakt innefattar rätten att bestämma statens utgifter. Detta kommer till uttryck i 62 § första stycket RF. Enligt denna bestämmelse ankommer det på riksdagen att — sedan statsverkets behov blivit av riksdagen prövade — åtaga sig en däremot svarande bevillning samt att »tillika fastställa, huru särskilda summor därav skola till särskilda ändamål användas, och dessa summor under bestämda huvudtitlar uti riksstaten anslå». Vid sin prövning av statsutgifterna kan riksdagen lämna närmare anvisningar om medlens användning. Vad riksdagen inte bestämmer kan Kungl. Maj:t eller, efter Kungl. Maj:ts bemyndigande, underordnad myndighet specificera.

Enligt 62 § andra stycket RF utövas riksdagens finansmakt i lönefrågor för statens arbetstagare m. fl. av riksdagens lönelegation. Om riksdagen inte för visst fall beslutar annat, tillkommer det sålunda lönelegationen att på riksdagens vägnar godkänna överenskommelser i förhandlingsfrågor rörande anställningsvillkor, som skall gälla för statens arbetstagare eller annars tillhör riksdagens prövning. Som exempel på arbetstagare, vilkas anställningsvillkor tillhör riksdagens prövning utan att det är fråga om statens arbetstagare, kan nämnas lärare, församlingspräster och kyrkomusiker. Dessutom har delegationen att i förhandlingsfrågor rådplåga med statsrådsledamot som Kungl. Maj:t förordnat.

Genom att lönelegationen äger att behandla endast förhandlingsfrågor, dvs. frågor om avtalsbara anställningsvillkor, faller sådana anställningsvillkor för statstjänstemän m. fl. som är föremål för offentligrättslig reglering utanför delegationens kompetensområde. Gränsdragningen mellan avtalsbara och offentligrättsliga anställningsvillkor framgår av bl. a. 3 § andra stycket c) statstjänstemannalagen den 3 juni 1965 (nr 274), där det föreskrivs att avtal inte får träffas om anställnings- eller arbetsvillkor som regleras i lagen eller i författning vartill lagen hänvisar eller enligt lagen tillhör Kungl. Maj:ts, riksdagens eller myndighets beslutanderätt.

När det gäller att på riksdagens vägnar godkänna avtalsbara anställningsvillkor är lönelegationens kompetensområde begränsat till det fall då förhandlingsöverenskommelse träffats. Har parterna inte uppnått enighet om anställningsvillkoren ankommer det på riksdagen själv att ta ställning till villkoren.

Dessutom har vissa i och för sig avtalsbara anställningsvillkor kommit att falla utanför lönedlegationens kompetens genom att staten och vederbörande personalorganisationer träffat överenskommelse om att villkoren skall undantagas från förhandlingar och i stället regleras ensidigt av staten. Sålunda har i protokoll den 28 december 1965 från överläggningar mellan företrädare för civildepartementet samt SACO och SR förutsatts att frågor om lönegradsplacering och arvode för de tjänster, som undantages från allmänt tjänsteförteckningsavtal beträffande statliga och vissa andra tjänster (ATF) tills vidare skall regleras genom bestämmelser utfärdade av Kungl. Maj:t. Härvid har förutsatts att dessa frågor skall tas upp till behandling med organisationerna i anslutning till förhandlingar med statens avtalsverk om lönegradsplacering m. m. av sådana tjänster som omfattas av ATF.

Enligt gällande ATF, som är dagtecknat den 14 juni 1967 och som godkänkts den 21 juni 1967 av lönedlegationen och Kungl. Maj:t, är följande tjänster undantagna från avtalet, nämligen

- a) tjänst som justitieråd, regeringsråd, justitiekansler eller riksåklagare;
- b) följande tjänster vid statsrådsberedningen och statsdepartementen, nämligen tjänst som kabinettsskreterare, statssekreterare, biträdande kabinettsskreterare, chef för administrativa avdelningen inom utrikesdepartementet, budgetchef, expeditionschef, expeditionschef/rättschef, planeringschef, rättschef, departementsråd, inspektör vid utrikesdepartementet, utrikesråd, kansliråd som är huvudman, biträdande utrikesråd eller protokollchef;
- c) följande tjänster vid statens avtalsverk, nämligen som generaldirektör, administrativ direktör, förhandlingsdirektör, utredningsdirektör, lönedirektör, avtalsjurist, direktörsassistent, lönesekreterare, informationschef eller konsulent;
- d) tjänst som byråchef eller byrådirektör vid statens förlikningsmannas expedition;
- e) följande militära tjänster, nämligen tjänst som överbefälhavare, chef för armén, chef för marinen, chef för flygvapnet, chef för försvarsstaben, chef för arméstaben, chef för marininstaben eller chef för flygstaben;
- f) följande tjänster i övrigt, nämligen som generaldirektör (motsvarande), överdirektör (motsvarande) som är verkschef eller souschef, annan chef i lägst lönegrad C 1 för sådan myndighet som är direkt underställd Kungl. Maj:t, polismästare i Stockholm, landshövding, överståthållare, underståthållare, länsöverdirektör, president eller chef för militärapoteket.

Ett motsvarande undantagande har skett i fråga om vissa högre tjänster hos riksdagen och dess verk.

I frågor om anställningsvillkor som inte är föremål för förhandling — vare sig detta beror på att de är av offentligrättslig natur eller på att de av parterna undantagits från förhandling — brukar överläggningar äga rum mellan företrädare för civildepartementet och företrädare för personalorga-

nisationerna. Till skillnad från förhandlingar i egentlig mening är sådana överläggningar inte avsedda att mynna ut i en överenskommelse.

Regler om lönedeleagationens sammansättning, val av delegationen samt val och omröstning inom delegationen finns i 71 § RO. Vidare finns i denna paragraf föreskrift om tystnadsplikt för ledamot av delegationen, som innebär att innan förhandlingsöverenskommelse träffats eller förhandling eljest slutförts ledamot inte utan tillstånd av delegationen får yppa vad som förekommit i delegationen vid sakens behandling.

Enligt 12 § tredje stycket riksdagsstadgan den 23 mars 1949 skall delegationen till riksdagen avlämna årlig redogörelse för sin verksamhet. Vid redogörelsen skall fogas överenskommelser, som överlämnats till delegationen enligt 62 § RF. Redogörelsen skall hänvisas till bankoutskottet, som skall avge utlåtande över den. I sak samma bestämmelser har upptagits i 36 § i det vid prop. 1968: 27 fogade förslaget till riksdagsstadga, som utarbetats av grundlagberedningen.

#### **Tidigare överväganden**

Riksdagens lönedeleagation inrättades år 1965 bl. a. i syfte att stärka riksdagens inflytande i frågor angående statstjänstemännens anställningsvillkor (prop. 1964: 140, KU 1964: 19 och 1965: 1, rskr 1965: 64).

Inrättandet av lönedeleagationen byggde på förslag av författningssutredningen (SOU 1963: 16 och 17). Enligt förslaget skulle delegationen på riksdagens vägnar godkänna förhandlingsöverenskommelse angående statsanställdas avlöningsförmåner samt förslag som har omedelbart samband med överenskommelsen.

Vid remissbehandlingen av förslaget ansåg statskontoret angeläget att lönedeleagationen inte kom att ersätta riksdagen i andra frågor än sådana som skulle kunna regleras genom kollektivavtal. Enligt då föreliggande förslag till förhandlingsrätt för offentliga tjänstemän, som utarbetats inom civildepartementet, hade från avtalsområdet uteslutits bl. a. frågor om tjänsters inrättande och uppförande på ordinarie och icke-ordinarie stat, indragning och förändring av tjänster eller tjänsteorganisationens utformning i övrigt. Statskontoret underströk den viktiga principen i detta förslag att statsmakterna ensamma har att bestämma den organisation där de tjänster ingår om vilkas lönesättning det skall föras avtalsförhandlingar. Enligt statskontoret hade i praxis organisationsfrågor och avlöningsfrågor varit nära sammankopplade bl. a. på så sätt att i vissa fall uppgörelse hade skett under förutsättning av en organisationsförändring som riksdagen inte fått tillfälle att dessförinnan ta ställning till. Enligt det i civildepartementet utarbetade förslaget skulle det förhållandet att avtal inte fick slutas om vissa anställningsvillkor inte utgöra hinder mot överenskommelser mellan myndigheterna och tjänstemännen om samråd i dessa frågor. Statskontoret fann

det med hänsyn därtill angeläget att framhålla, att vid utformningen av praxis för kollektivavtalsförhandlingarna med statstjänstemännens organisationer uppmärksamheten från början måste inriktas på ett samråd i organisationsfrågor klart hålls isär från de reguljära avtalsförhandlingarna.

I proposition nr 140 till 1964 års riksdag anfördes bl. a. att det måhända kunde vara föremål för viss tvekan hur delegationens beslutskompetens skulle bestämmas. I författningsutredningens betänkande hade föreslagits att beslutskompetensen skulle omfatta dels förhandlingsöverenskommelse angående statsanställdas avlöningsförmåner, dels förslag som har omedelbart samband med överenskommelsen. Syftet med inrättandet av delegationen syntes emellertid knappast påkalla att delegationen fick beslutskompetens i frågor som inte blivit föremål för förhandlingsöverenskommelse. Om förhandlingsöverenskommelse inte slutits — vare sig detta berott på att parterna inte kunnat nå samförstånd i en förhandlingsfråga eller på att saken rört ämne som inte anses kunna bli föremål för förhandlingsöverenskommelse — borde ärendet föreläggas riksdagen för behandling i vanlig ordning.

Dessa uttalanden föranledde ingen erinran av riksdagen.

I utlåtande nr 21 till 1966 års riksdag angående sin granskning av riksdagens lönedelegations verksamhet under år 1965 påpekade bankoutskottet, att lönedlegationen på riksdagens vägnar godkänt bl. a. en inom civildepartementet upprättad promemoria angående lönegradsplacering av vissa chefsjänster m. m. Promemorian gav inte vid handen att den skulle avse en förhandlingsöverenskommelse. Utskottet ansåg att det fick beaktas att promemorian tillkommit och godkänts av lönedlegationen i det rättsläge som rådde före tillkomsten av statstjänstemannalagen och som innebar att statstjänstemännens löneförmåner visserligen i praxis blev föremål för överenskommelser men formellt fastställdes av arbetsgivaren ensidigt genom beslut av statsmakterna. Med hänsyn till den oklarhet som kunnat råda i detta läge fann utskottet inte anledning till erinran mot att lönedlegationen godkänt nämnda promemoria. Utskottet förutsatte emellertid att delegationen vid handläggningen av sedermera uppkommande frågor av motsvarande slag beaktade den ändring i rättsläget som inträtt genom införandet fr. o. m. år 1966 av de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt.

### **Förhandlingsutredningen**

Utredningen föreslår på grundlagarnas område dels vissa ändringar i den statsrättsliga kompetensfördelningen mellan Kungl. Maj:t, å ena, samt riksdagen och dess lönedlegation, å andra sidan, dels i anslutning därtill en viss utvidgning av lönedlegationens kompetens i förhållande till riksdagen. Endast det sistnämnda förslaget tas upp till prövning i detta sammanhang.

Utredningen framhåller att man vid grundlagsändringarna 1964/65 synes ha förutsatt att det endast kunde finnas två huvudorsaker till att förhandlingsöverenskommelse inte slutits, nämligen antingen att uppgörelse inte kunnat träffas i en avtalsbar fråga eller att ämnet inte varit avtalsbart. Emellertid har utvecklingen visat att man har att räkna också med ett tredje fall, nämligen att parterna enats om att en avtalsbar fråga inte skall lösas genom avtal utan genom föreskrifter som arbetsgivaren utfärdar ensidigt.

Utredningen påpekar att överläggningarna mellan Kungl. Maj:t och personalorganisationerna om löneställningen för de tjänster som undantagits från ATF sker i anslutning till förhandlingar mellan avtalsverket och organisationerna om lönegradsplacering m. m. av de tjänster som omfattas av ATF. Sådana överläggningar har skett i anslutning till 1966 och 1967 års B-listeförhandlingar, och organisationerna har även inför B-listeförhandlingarna år 1968 lämnat in sina önskemål om löneställningen för de undantagna tjänsterna. Enligt utredningens uppfattning går det inte att komma ifrån att det råder ett starkt samband mellan lönesättningen av de tjänster som omfattas av ATF och de tjänster som är undantagna därifrån. Trots detta skall löne delegationen ta ställning till lönesättningen för de tjänster beträffande vilka det förhandlas och sluts avtal, medan den föreslagna löneställningen för de övriga tjänsterna skall prövas av riksdagen först vid ett senare tillfälle. Det torde inte kunna uteslutas, fortsätter utredningen, att riksdagen vid denna prövning i viss utsträckning kan känna sig bunden av angränsande frågor som redan godkänts av delegationen.

Utredningen anser därför att det skulle vara mera ändamålsenligt att delegationen på riksdagens vägnar godkänner också förslag till lönegradsplaceringen av de från ATF undantagna tjänsterna. Härigenom skulle man uppnå att delegationen vid samråd med vederbörande statsråd under avtalsförhandlingarna kunde överblicka och ta ställning till lönegradsplaceringen i dess helhet. Vidare skulle man också komma från en opraktisk följdverkan av nuvarande ordning. Om löneförhandlingarna och därmed också överläggningarna om de undantagna tjänsterna inte blir färdiga förrän mot slutet av riksdagens vårsession, kan propositionen med förslag till löneställning för nämnda tjänster läggas fram först vid höstsessionen. Detta innebär att ifrågavarande tjänstemän måste vänta mycket längre tid på sin retroaktiva lön än om löne delegationen, som kan sammanträda även när riksdags session inte pågår, kunnat på riksdagens vägnar godkänna anställningsvillkoren.

Utredningen framhåller vidare att undantagandet från ATF av vissa tjänster skett genom en mellan avtalsverket och personalorganisationerna träffad förhandlingsöverenskommelse, som godkänts av riksdagens löne delegation. Även om löne förmånerna för tjänsterna sålunda inte bestäms genom avtal, är likväl den nuvarande ordningen för lönesättningen ytterst grundad

på förhandlingsöverenskommelse. Nuvarande system innebär därför att delegationens kompetens påverkas av avtal som träffas mellan staten-arbetsgivaren och personalorganisationerna. Enligt utredningens mening bör delegationens kompetens vara oberoende av hur avtalen konstrueras.

Utredningen föreslår att riksdagens lönedelelegation skall få befogenhet att godkänna även förslag till lönesättning av tjänster som undantagits från ATF. Befogenheten bör enligt utredningens mening lämpligen avse även andra liknande förslag till föreskrifter, som av Kungl. Maj:t kan komma att utfärdas i fråga om avtalsbara anställningsvillkor.

Utredningen förutsätter att den föreslagna ordningen får motsvarande tillämpning inom riksdagen och dess verk.

### Remissyttrandena

I den del som behandlas i detta sammanhang har utredningens förslag tillstyrkts eller lämnats utan erinran av flertalet remissinstanser. Remissinstanserna är dock ofta mycket knapphändiga i sina uttalanden om den här aktuella utvidgningen.

*Styrelsen för riksdagens förvaltningskontor* anser att det föreligger välgående skäl för den av förhandlingsutredningen föreslagna smidiga anordningen att lönedelelegationen skall kunna godkänna inte bara såsom nu en förhandlingsöverenskommelse om allmänna anställningsvillkor för tjänster, som är undantagna från tjänsteförteckningsavtal, och överenskommelse om själva undantagandet utan även förslag om lönegradsplacering för sådana tjänster. *Statstjänarkartellen* understryker att lönedelelegationen genom den av utredningen föreslagna utvidgningen av dess kompetens får en bättre överblick över förhandlingsöverenskommelsernas konsekvenser även beträffande sådana tjänster som de förhandlande parterna enats om att undantaga från förhandlingarna. *SR* uttalar att den föreslagna utvidgningen synes ligga i linje med de intentioner man hade då lönedelelegationens kompetensområde fastställdes. *TCO-S* finner det naturligt att delegationen ges befogenhet att godkänna förslag till lönesättning av de tjänster som undantagits från ATF, eftersom dessa undantag grundas på förhandlingsöverenskommelse med berörda huvudorganisationer.

*Statens avtalsverk* förordar att delegationens kompetensområde utvidgas ytterligare, så att delegationen får befogenhet att godkänna även Kungl. Maj:ts eller myndighets beslut att på annat sätt än genom kollektivavtal enhetligt reglera avtalsbart anställningsvillkor inom det statligt löne reglerade området över huvud taget. Om t.ex. förhandlingar avslutas utan att enighet kunnat uppnås, kan det bli nödvändigt att arbetsgivaren ensidigt reglerar de anställningsvillkor som förhandlingarna avsett. Skulle godkännande av regleringen behöva begäras i proposition till riksdagen, kunde genomförandet av regleringen komma att avsevärt fördröjas.

*JK* framhåller att överlåtandet på lönedelelegationen att godkänna för-

handlingsöverenskommelse innebär ett av särskilda och starka skäl be-  
 lingat avsteg från principen att det är på riksdagen som sådan det an-  
 kommer att pröva statsverkets behov. De skäl som utredningen anfört  
 för att utvidga lönelegationens kompetens är enligt JK:s uppfattning inte  
 av jämförlig styrka, men han finner dem beaktansvärda och är närmast  
 positivt inställd till den ifrågasatta kompetensutvidgningen. JK anser dock  
 att behovet av denna är av måttlig angelägenhetsgrad och att frågan därför  
 utan större olägenhet kan anstå tills vidare.

En tveksam inställning till utredningens förslag i dess helhet intar *Svea  
 hovrätt* och *arbetsdomstolens ordförande*. *Svea hovrätt* framhåller att frågor  
 om ändring av bestämmelser i RF bör ses mot bakgrunden av att grund-  
 lagberedningen f. n. arbetar med att utforma förslag till en total författ-  
 ningsrevision. Enligt hovrättens mening bör man iakttaga återhållsamhet i  
 avvaktan på detta förslag när det gäller att revidera RF. Ändringar bör vid-  
 tagas endast när det föreligger ett alldeles klart och tydligt behov därav.  
 Beträffande utredningsförslaget bör vidare beaktas att man på förhand-  
 lingsområdet i olika avseenden har att räkna med förändringar vilkas när-  
 mare innebörd inte kan förutses i dagens läge. Hovrätten finner att en  
 granskning av förslaget mot denna bakgrund ger anledning till tveksamhet  
 i fråga om lämpligheten av att nu vidtaga de ändringar i RF som utredning-  
 en föreslagit. Hovrättens tveksamhet avser inte syftet med ändringarna,  
 men hovrätten ifrågasätter om inte detta kan i allt väsentligt tillgodoses  
 redan inom ramen för gällande grundlagsbestämmelser. Hovrätten pekar  
 på utvägen att få ett snabbt och smidigt förfarande genom bemyndiganden  
 till Kungl. Maj:t från riksdagens sida. Även *arbetsdomstolens ordförande* är  
 positiv till syftet med utredningens förslag. Han har emellertid inte av pro-  
 memorians innehåll blivit övertygad om att syftet inte i huvudsak kan nås  
 utan grundlagsändring. I varje fall finner han det tveksamt om den nu-  
 varande ordningen är förenad med sådana olägenheter att ändring bör ske  
 utan avbidan på en mera allmän översyn av reglerna om riksdagens finans-  
 makt.

*Statskontoret* har inte någon erinran mot förslaget att vidga kompetens-  
 området för lönelegationen men framhåller att det undandraget sig dess  
 bedömande om en sådan reform kräver grundlagsändring eller inte.

Endast *grundlagberedningen*, som i sitt utlåtande lämnar en utredning om  
 riksdagens finansmakt och lönelegationens roll vid utövningen av denna,  
 avstyrker uttryckligen utredningens förslag. Beredningens kritik gäller hu-  
 vudsakligen annat än den här aktuella frågan, men även tanken på en för-  
 siktig utvidgning av lönelegationens kompetens avvisas av beredningen.  
 Enligt beredningens mening lämnar 62 § RF i dess nuvarande lydelse frihet  
 för statsmakterna att genomföra de jämkningar i förhandlingsproceduren  
 som kan vara praktiskt motiverade. Beredningen framhåller att det inte kan  
 föreligga något hinder att riksdagen bemyndigar Kungl. Maj:t att bestämma



anställningsvillkor för tjänstemän, som enligt överenskommelse skall vara undantagna från den privaträttsliga regleringen. Enligt beredningens åsikt skulle ett bemyndigande av detta slag knappast inge några betänkligheter, om det begränsades till att gälla en anpassning av de undantagna tjänstemännens anställningsvillkor till vad som överenskommits för tjänstemän i allmänhet.

### **Departementschefen**

Riksdagens löne-delegation, som tillkom genom beslut vid 1964 och 1965 års riksdagar, har till uppgift att rådpläga med statsrådsledamot i förhandlingsfrågor rörande anställningsvillkor för statens arbetstagare och för vissa andra, i huvudsak kommunala arbetstagare samt att på riksdagens vägnar godkänna överenskommelse som träffats i sådana frågor. Delegationen inrättades för att stärka det parlamentariska inflytandet på de statliga löne-utgifternas område. Systemet med förhandlingsöverenskommelser om avlöningsförmåner och andra anställningsvillkor för statens arbetstagare hade lett till en urholkning av riksdagens bestämmanderätt. Visserligen slöts sådana överenskommelser under förbehåll om riksdagens godkännande, men i praktiken betydde en träffad överenskommelse att riksdagen inte hade annat val än att godkänna densamma. Ett annat viktigt skäl att inrätta löne-delegationen utgjorde den då förestående förhandlingsrättsreformen, som innebar att avlöningsförmåner och vissa andra anställningsvillkor för statens arbetstagare skulle bestämmas genom privaträttsliga avtal på samma sätt som på arbetsmarknaden i övrigt. Denna nya ordning ställde krav på snabba och smidiga former för riksdagens medverkan i förhandlingspro-ceduren.

Mot denna bakgrund bestämdes löne-delegationens kompetensområde till att gälla förhandlingsfrågor, dvs. frågor om sådana anställningsvillkor som kan bestämmas genom avtal. Innebörden i kompetensbestämmelserna för löne-delegationen är att delegationen företräder riksdagen i sådana för-handlingsfrågor som faller inom ramen för riksdagens finansmakt och inte omfattas av något riksdagens bemyndigande för Kungl. Maj:t. Anställnings-frågor, som är föremål för offentligrättslig reglering, ligger utanför dele-gationens kompetens. I den mån sådana frågor faller inom ramen för riksdagens finansmakt ankommer det på riksdagen själv att fatta beslut i dem, såvida inte riksdagen bemyndigar Kungl. Maj:t att ensam utöva beslutande-rätten. När det gäller att ta ställning till anställningsvillkor, som kan bli föremål för förhandlingsöverenskommelse, är delegationens befogenheter begränsade till att godkänna sådan överenskommelse. Delegationen kan alltså inte besluta om ändring i en förhandlingsöverenskommelse. Om delegationen önskar någon ändring, är den nödsakad att vägra godkännande. Kungl. Maj:t har i så fall möjlighet att lägga fram förslag i proposition till riksdagen, som då prövas frågan i vanlig ordning.

Vid tillkomsten av lönelegationen torde ha förutsatts att riksdagens ställningstaganden till anställningsvillkoren för statens arbetstagare skulle ankomma på lönelegationen utom i två fall. Det ena fallet var när anställningsvillkoren gällde fråga, som inte var avtalsbar, och det andra när parterna inte lyckats nå en förhandlingsöverenskommelse. Som förhandlingsutredningen har visat föreligger det emellertid också ett tredje fall då enligt gällande bestämmelser lönelegationen saknar befogenhet att på riksdagens vägnar ta ställning till anställningsvillkor för statens arbetstagare. Sålunda har alltsedan det nya förhandlingsrättssystemets tillkomst år 1966 på grund av överenskommelse mellan de förhandlande parterna gällt, att lönegradsplacering och arvoden för innehavare av en del högre tjänster i statsverksamheten skall bestämmas ensidigt av staten. Beträffande dessa anställningsvillkor träffas således inte förhandlingsöverenskommelse, utan anställningsvillkoren bestäms genom föreskrifter som arbetsgivaren ensam meddelar. Detta får till konsekvens att anställningsvillkoren — trots att de är av beskaffenhet att kunna bli föremål för förhandlingsöverenskommelse — inte kan godkännas av lönelegationen utan måste prövas av riksdagen i vanlig ordning.

Förhandlingsutredningen har föreslagit att lönelegationens kompetens skall utvidgas till att omfatta även sådana avtalsbara anställningsvillkor som undantagits från förhandlingsöverenskommelse. Härigenom skulle man uppnå att riksdagens prövning av löneställningen för samtliga statens arbetstagare i princip ankom på ett och samma organ, lönelegationen. Vidare skulle man komma ifrån olägenheten att de högsta statstjänstemännen får vänta på utbetalningen av lönehöjningar till dess proposition i frågan hunnit behandlas i riksdagen.

Utredningens förslag har med några undantag godtagits av remissinstanserna. De remissinstanser som varit mer eller mindre negativa till förslaget har i regel hänvisat till möjligheten att nå en snabb och smidig ordning genom att riksdagen bemyndigar Kungl. Maj:t att ensam bestämma anställningsvillkoren för de tjänster som blivit undantagna från förhandlingsöverenskommelse. I ett par remissyttranden ges uttryck för uppfattningen att utredningsförslaget inte är av så hög angelägenhetsgrad att dess genomförande inte kan anstå i avvaktan på den totala författningsreform som grundlagberedningen förbereder.

I likhet med utredningen och flertalet remissinstanser är jag av uppfattningen att det innebär uppenbara olägenheter med den ordning som uppkommit genom att anställningsvillkoren för statstjänstemän i vissa fall undantagits från förhandlingsöverenskommelse och därmed kommit att falla utanför lönelegationens kompetens. Ett ställningstagande till den statliga lönepolitiken bör av lätt insedda skäl gälla hela detta fält. Olägenheterna av att på riksdagssidan ha denna prövning uppdelad dels på löne-

delegationen dels på riksdagen själv kan i och för sig avhjälpas genom att riksdagen bemyndigar Kungl. Maj:t att själv bestämma de anställningsvillkor som undantagits från förhandlingsöverenskommelse. En sådan lösning är emellertid mindre lämplig eftersom den innebär att riksdagen tills vidare avhänder sig en inte oväsentlig del av sin finansmakt. Riksdagen skulle också med en sådan lösning få försämrade möjligheter till en samlad bedömning av hela den statliga lönepolitiken.

Jag vill därför föreslå att lönelegationens befogenhet att godkänna förhandlingsöverenskommelse utvidgas till att avse även förslag till avtalsbara anställningsvillkor som undantagits från sådan överenskommelse. Detta förslag ligger i linje med de överväganden som låg till grund för lönelegationens inrättande 1964/65. Eftersom utvidgningen gäller endast avtalsbara anställningsvillkor, bryter den inte heller den ram som ursprungligen dragits upp för lönelegationens verksamhet. Däremot är jag inte beredd att nu ta upp den i remissyttrandet från statens avtalsverk väckta frågan om en sådan utvidgning av lönelegationens kompetens, att delegationen blir behörig att på riksdagens vägnar fatta beslut om anställningsvillkoren för statsanställda m. fl. även i de fall då de förhandlande parterna inte kunnat nå överenskommelse. Avtalsverkets förslag på denna punkt berör en väsentlig principfråga, och dess genomförande skulle innefatta en betydelsefull ändring av lönelegationens ställning i förhållande till riksdagen. En omprövning i principfrågor av så stor räckvidd bör inte komma i fråga innan pågående utredningsarbete på området avslutats.

Den av mig föreslagna utvidgningen av lönelegationens kompetens kräver ändring i 62 § andra stycket RF. I denna bestämmelse bör samtidigt göras ett par mindre redaktionella jämkningar. Bestämmelsen om att riksdagen för visst fall kan besluta om undantag från vad som föreskrivs om lönelegationens kompetens bör knytas till huvudsatsen i meningen, så att det blir fullt tydligt att denna befogenhet för riksdagen gäller både i fråga om rådplägningen med statsrådsledamot och i fråga om godkännande av anställningsvillkor. Vidare bör i enlighet med den terminologi som kommit till användning i statstjänstemannalagen och övrig lagstiftning om statstjänstemännens förhandlingsrätt även i RF användas ordet »avtal» i stället för ordet »överenskommelse».

Enligt 71 § sista stycket RO får ledamot av lönelegationen, innan förhandlingsöverenskommelse träffats eller förhandling eljest slutförts, inte utan delegationens tillstånd yppa vad som förekommit i delegationen vid sakens behandling. Med hänsyn till att delegationen kan komma att ta befattning även med frågor som inte blir föremål för förhandling eller förhandlingsöverenskommelse utan handläggs i samma former som offentlig-rättsliga frågor rörande anställningsförhållanden bör bestämmelsen om tystnadsplikt utvidgas till att avse också tid intill dess förslag framlagts i

sådan fråga. Som en konsekvens av den nyssnämnda redaktionella jämkningen i 62 § RF bör ordet »förhandlingsöverenskommelse» i 71 § sista stycket RO bytas ut mot orden »avtal i förhandlingsfråga».

### 5. Underskrift av expeditioner när statsrådet för riksstyrelsen

Kungl. Maj:ts skrivelser och propositioner till riksdagen eller allmänt kyrkomöte, författningar och fullmakter på ämbeten och tjänster samt de expeditioner och befallningar i övrigt som Kungl. Maj:t bestämmer skall enligt 38 § RF för att bli gällande vara försedda med Konungens underskrift och kontrasignation av föredragande statsråd.

I 39—42 §§ RF ges vissa regler om riksstyrelsen när denna inte utövas av Konungen. Om Konungen reser utrikes, får han enligt 39 § inte befatta sig med rikets styrelse. Riksstyrelsen skall så länge Konungen befinner sig utomlands föras av regent eller, om regent ej finns tillgänglig, av statsrådet. Detsamma gäller enligt 40 § om Konungen på grund av sjukdom inte kan föra riksstyrelsen. Om Konungen dör innan tronföljaren har uppnått 25 års ålder, skall riksföreståndare utses. Till dess riksföreståndaren har tillträtt regeringen, skall enligt 41 § riksstyrelsen föras av regent eller av statsrådet. Enligt 42 § första stycket skall statsrådet också föra riksstyrelsen under viss tid, om konungahuset utslöcknar.

När statsrådet för riksstyrelsen skall enligt 42 § andra stycket RF samtliga ledamöter av statsrådet som inte har laga förfall vara närvarande och rösta. Bestämmelser saknas om hur expeditioner skall undertecknas i dessa fall. Enligt en mening som uttalats i doktrinen måste expeditionerna i Konungens ställe undertecknas av samtliga statsrådsledamöter som har deltagit i beslutet. Den som har föredragit ärendet skall då genom anteckning vid sitt namn ange detta.

Det är givetvis ett sällsynt fall att varken Konungen eller regent finns tillgänglig att föra riksstyrelsen, och hittills har inte några komplikationer inträffat till följd av RF:s tystnad beträffande undertecknandet av expeditioner i sådana fall. Den rådande oklarheten i ämnet bör emellertid undanröjas. En lämplig regel förefaller vara att underskrift i Konungens ställe sker av statsministern eller den ledamot av statsrådet som statsministern förordnar. I de fall då statsministern eller annat statsråd undertecknar expedition i Konungens ställe bör kontrasignation av föredraganden ske i sedvanlig ordning. Bestämmelser av denna innebörd kan lämpligen införas i RF som ett tillägg till 42 § andra stycket.

### Hemställan

Under åberopande av vad jag sålunda förordat hemställer jag att Kungl. Maj:t genom proposition för prövning i grundlagsenlig ordning förelägger riksdagen inom justitiedepartementet upprättade förslag till

- 1) *ändrad lydelse av § 14 riksdagsordningen,*
- 2) *ändrad lydelse av § 26 och upphävande av § 27 riksdagsordningen,*
- 3) *ändrad lydelse av § 60 regeringsformen,*
- 4) *ändrad lydelse av § 62 regeringsformen, och § 71 riksdagsordningen,*
- 5) *ändrad lydelse av § 42 regeringsformen.*

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Maj:t Konungen att till riksdagen skall avlätas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

*Britta Gyllensten*

---