

# Konstitutionsutskottets betänkande 2021/22:KU30

## Författningsfrågor

---

### Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen avslår samtliga motionsyrkanden. Yrkandena rör frågor om bl.a. statsskicket, vissa av successionsordningens bestämmelser, statschefens uppgifter och immunitet, statschefens kröning, apanaget, ökad insyn i Kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet, medlemskapet i EU samt frågor kopplade till EU-samarbetet. Det finns även motionsyrkanden om att på olika sätt vitalisera demokratin. Andra motionsyrkanden rör en representativ fördelning av politiska uppdrag, yttre hot mot politiska partier, partifinansiering, en minskning av antalet riksdagsledamöter, byte av partitillhörighet och ledamotsuppdraget samt regeringsarbetet. Vidare behandlas motionsyrkanden om regeringsbildning, mandatperioden efter ett extra val, konstitutionsutskottets granskning, ett utvidgat ansvar för statsråd, misstroendevotum och tillkännagivanden. Det finns även motionsyrkanden om en författningsdomstol, normprövning, Lagrådets granskning, formerna för grundlagsändringar, domstolarnas oberoende, rättskipningens självständighet och finansmakten. Vidare behandlas motionsyrkanden om grundlagsbestämmelser om Sverige, det svenska språket, nationella minoriteter, minoritetsspråken, svenskt medborgarskap och helgdagar. Andra motionsyrkanden rör en krislagstiftning, den offentliga äganderätten, public service och Riksrevisionens uppgifter.

I betänkandet finns 41 reservationer (M, SD, C, V, KD, L, MP) och sex särskilda yttranden (C, L, MP).

#### *Behandlade förslag*

Cirka 110 yrkanden i motioner från allmänna motionstiden 2021/22.

En motion från allmänna motionstiden 2020/21.

# Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	4
Redogörelse för ärendet .....	12
Utskottets överväganden .....	13
Statsskicket och statschefens uppdrag .....	13
Medlemskapet i EU och frågor kopplade till EU-samarbetet .....	28
Åtgärder för att vitalisera demokratin .....	44
Politiska partier och riksdagsarbetet .....	56
Regeringsarbetet m.m. ....	64
Förhållandet mellan regeringen och riksdagen .....	67
Normkontrollsystemet .....	86
Grundlagsändringar, domstolarnas ställning och rättskipningen .....	97
Finansmakten .....	111
Grundlagsreglering m.m. ....	115
En krislagstiftning .....	122
Den offentliga äganderätten .....	127
Public service .....	128
Riksrevisionens uppgifter .....	131
Reservationer .....	134
1. Statsskicket, punkt 1 (SD) .....	134
2. Statsskicket, punkt 1 (V) .....	134
3. Statschefens uppgifter, punkt 3 (SD) .....	135
4. Statschefens immunitet, punkt 4 (V) .....	135
5. Statschefens kröning, punkt 5 (SD) .....	136
6. Ökad insyn i Kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet, punkt 7 (V) .....	136
7. Medlemskapet i EU och internationellt samarbete, punkt 8 (SD) .....	137
8. Rättsstatsprincipen och mänskliga rättigheter, punkt 9 (M) .....	138
9. Rättsstatsprincipen och mänskliga rättigheter, punkt 9 (C) .....	138
10. Rättsstatsprincipen och mänskliga rättigheter, punkt 9 (L) .....	139
11. Subsidiaritetsprövningen inom EU, punkt 10 (KD) .....	140
12. Europaparlamentet, punkt 11 (L) .....	140
13. Medborgarinitiativ, punkt 14 (SD) .....	141
14. Medborgarinitiativ, punkt 14 (L) .....	141
15. Medborgarinitiativ, punkt 14 (MP) .....	142
16. Det konstitutionella skyddet för demokratin, punkt 16 (L) .....	143
17. Lobbyregister, punkt 18 (C) .....	143
18. En demokratikanon, punkt 19 (L) .....	144
19. Partifinansiering, punkt 22 (C) .....	144
20. Statsrådsförsäkrar, punkt 25 (SD) .....	145
21. Regeringsarbetet, punkt 26 (SD) .....	145
22. Regeringsbildning, punkt 27 (SD) .....	146
23. Konstitutionsutskottets granskning, punkt 29 (SD) .....	146
24. Ett utvidgat ansvar för statsråd, punkt 30 (SD) .....	147
25. Ett utvidgat ansvar för statsråd, punkt 30 (C) .....	148
26. Misstroendevotum, punkt 31 (C) .....	149
27. En författningsdomstol, punkt 33 (C) .....	149
28. Normprövning och Lagrådets granskning, punkt 35 (M) .....	150
29. Normprövning och Lagrådets granskning, punkt 35 (SD) .....	151

30. Normprövning och Lagrådets granskning, punkt 35 (KD) .....	151
31. Domstolarnas oberoende, punkt 38 (M) .....	152
32. Domstolarnas oberoende, punkt 38 (SD).....	153
33. Rättskipningens självständighet, punkt 39 (M) .....	153
34. Penningheten, punkt 40 (SD).....	154
35. En budgetram om 2 procent, punkt 41 (SD).....	155
36. Bestämmelser om Sverige och det svenska språket, punkt 42 (SD) ...	155
37. Bestämmelser om nationella minoriteter och minoritetsspråken, punkt 43 (SD) .....	156
38. Bestämmelser om nationella minoriteter och minoritetsspråken, punkt 43 (C, L) .....	157
39. Bestämmelser om svenskt medborgarskap och vandelskrav, punkt 44 (SD) .....	157
40. Bestämmelse om helgdagar, punkt 45 (SD) .....	158
41. Public service, punkt 48 (MP) .....	158
Särskilda yttranden .....	160
1. En författningsdomstol och normprövning, punkt 34 (L).....	160
2. Formerna för grundlagsändringar, punkt 36 (L) .....	160
3. Formerna för grundlagsändringar, punkt 36 (MP).....	160
4. Domstolarnas oberoende, punkt 38 (C) .....	161
5. Domstolarnas oberoende, punkt 38 (L) .....	161
6. En krislagstiftning, punkt 46 (C) .....	161
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	162
Motion från allmänna motionstiden 2020/21 .....	162
Motioner från allmänna motionstiden 2021/22 .....	162

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## *Statsskicket och statschefens uppdrag*

### **1. Statsskicket**

Riksdagen avslår motionerna

2021/22:453 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) yrkande 1,

2021/22:1231 av Teresa Carvalho m.fl. (S),

2021/22:1276 av Teres Lindberg (S),

2021/22:3292 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 14 och

2021/22:4139 av Alireza Akhondi m.fl. (C, S, L) yrkande 1.

*Reservation 1 (SD)*

*Reservation 2 (V)*

### **2. Vissa av successionsordningens bestämmelser**

Riksdagen avslår motion

2021/22:4139 av Alireza Akhondi m.fl. (C, S, L) yrkandena 3–5.

### **3. Statschefens uppgifter**

Riksdagen avslår motionerna

2021/22:73 av Björn Söder (SD) och

2021/22:3288 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 4.

*Reservation 3 (SD)*

### **4. Statschefens immunitet**

Riksdagen avslår motionerna

2021/22:453 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) yrkande 3 och

2021/22:4139 av Alireza Akhondi m.fl. (C, S, L) yrkande 2.

*Reservation 4 (V)*

### **5. Statschefens kröning**

Riksdagen avslår motion

2021/22:3292 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 15.

*Reservation 5 (SD)*

### **6. Apanaget**

Riksdagen avslår motion

2021/22:2337 av Robert Hannah (L) yrkandena 1–3.

### **7. Ökad insyn i Kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet**

Riksdagen avslår motionerna

2021/22:453 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) yrkande 2 och

2021/22:4139 av Alireza Akhondi m.fl. (C, S, L) yrkande 6.

*Reservation 6 (V)*

*Medlemskapet i EU och frågor kopplade till EU-samarbetet*

## **8. Medlemskapet i EU och internationellt samarbete**

Riksdagen avslår motionerna

2021/22:3 av Amineh Kakabaveh (-),

2021/22:77 av Björn Söder (SD) yrkande 1,

2021/22:731 av David Lång (SD) och

2021/22:3292 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 12.

*Reservation 7 (SD)*

## **9. Rättsstatsprincipen och mänskliga rättigheter**

Riksdagen avslår motionerna

2021/22:3246 av Kerstin Lundgren m.fl. (C) yrkandena 34 och 35,

2021/22:3509 av Annie Lööf m.fl. (C) yrkande 41,

2021/22:3775 av Jessica Roswall m.fl. (M) yrkandena 18 och 19 samt

2021/22:3996 av Joar Forssell m.fl. (L) yrkande 19.

*Reservation 8 (M)*

*Reservation 9 (C)*

*Reservation 10 (L)*

## **10. Subsidiaritetsprövningen inom EU**

Riksdagen avslår motion

2021/22:3883 av Lars Adaktusson m.fl. (KD) yrkande 3.

*Reservation 11 (KD)*

## **11. Europaparlamentet**

Riksdagen avslår motion

2021/22:3996 av Joar Forssell m.fl. (L) yrkande 25.

*Reservation 12 (L)*

## **12. Faktagranskning av EU-domstolens underlag**

Riksdagen avslår motion

2021/22:377 av Staffan Eklöf (SD).

*Åtgärder för att vitalisera demokratin*

## **13. Nationella folkomröstningar**

Riksdagen avslår motionerna

2021/22:374 av Staffan Eklöf (SD),

2021/22:1915 av Johnny Skalin (SD) och

2021/22:2034 av Johnny Skalin (SD).

**14. Medborgarinitiativ**

Riksdagen avslår motionerna

2021/22:244 av Markus Wiechel (SD) yrkande 1,

2021/22:2363 av Robert Hannah (L) yrkande 1,

2021/22:3287 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 7,

2021/22:3388 av Tina Acketoft m.fl. (L) yrkande 12 och

2021/22:4102 av Camilla Hansén m.fl. (MP) yrkande 3.

*Reservation 13 (SD)*

*Reservation 14 (L)*

*Reservation 15 (MP)*

**15. Internationella avtal**

Riksdagen avslår motionerna

2021/22:373 av Staffan Eklöf (SD) och

2021/22:678 av Staffan Eklöf (SD).

**16. Det konstitutionella skyddet för demokratin**

Riksdagen avslår motion

2021/22:3388 av Tina Acketoft m.fl. (L) yrkande 1.

*Reservation 16 (L)*

**17. En ny maktutredning**

Riksdagen avslår motion

2021/22:2355 av Christer Nylander (L).

**18. Lobbyregister**

Riksdagen avslår motion

2021/22:3509 av Annie Lööf m.fl. (C) yrkande 17.

*Reservation 17 (C)*

**19. En demokratikanon**

Riksdagen avslår motionerna

2021/22:2312 av Nina Lundström (L) och

2021/22:3965 av Johan Pehrson m.fl. (L) yrkande 46.

*Reservation 18 (L)*

*Politiska partier och riksdagsarbetet*

**20. En representativ fördelning av politiska uppdrag**

Riksdagen avslår motion

2021/22:4065 av Nicklas Attefjord m.fl. (MP) yrkande 26.

**21. Yttre hot mot politiska partier**

Riksdagen avslår motion

2021/22:3509 av Annie Lööf m.fl. (C) yrkande 12.

**22. Partifinansiering**

Riksdagen avslår motion

2021/22:3509 av Annie Lööf m.fl. (C) yrkandena 13 och 16.

*Reservation 19 (C)*

**23. En minskning av antalet riksdagsledamöter**

Riksdagen avslår motionerna

2021/22:581 av Jan Ericson (M),

2021/22:2719 av Sten Bergheden (M) och

2021/22:3167 av Hampus Hagman (KD).

**24. Byte av partitillhörighet och ledamotsuppdraget**

Riksdagen avslår motionerna

2021/22:256 av Markus Wiechel m.fl. (SD) yrkandena 2 och 6,

2021/22:2016 av Maria Stockhaus (M) yrkandena 1 och 2 samt

2021/22:2411 av Hans Rothenberg (M).

*Regeringsarbetet m.m.*

**25. Statsrådsförsäkran**

Riksdagen avslår motion

2021/22:3288 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 5.

*Reservation 20 (SD)*

**26. Regeringsarbetet**

Riksdagen avslår motion

2021/22:3290 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 4.

*Reservation 21 (SD)*

*Förhållandet mellan regeringen och riksdagen*

**27. Regeringsbildning**

Riksdagen avslår motion

2021/22:3288 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 3.

*Reservation 22 (SD)*

**28. Mandatperioden efter ett extra val**

Riksdagen avslår motionerna

2021/22:880 av Jan Ericson (M) och

2021/22:2811 av Maria Malmer Stenergard (M).

**29. Konstitutionsutskottets granskning**

Riksdagen avslår motion

2021/22:3290 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkandena 2 och 3.

*Reservation 23 (SD)*

**30. Ett utvidgat ansvar för statsråd**

Riksdagen avslår motionerna

2021/22:3290 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 1 och

2021/22:3509 av Annie Lööf m.fl. (C) yrkande 18.

*Reservation 24 (SD)*

*Reservation 25 (C)*

**31. Misstroendevotum**

Riksdagen avslår motion

2021/22:3217 av Per Schöldberg m.fl. (C) yrkande 1.5.

*Reservation 26 (C)*

**32. Tillkännagivanden**

Riksdagen avslår motionerna

2020/21:2265 av Sten Bergheden (M),

2021/22:1460 av Boriana Åberg (M) och

2021/22:1874 av Sten Bergheden (M) yrkandena 1 och 2.

*Normkontrollsystemet***33. En författningsdomstol**

Riksdagen avslår motionerna

2021/22:348 av Hampus Hagman (KD),

2021/22:863 av Jan Ericson (M),

2021/22:1578 av Johnny Skalin (SD),

2021/22:1649 av Rickard Nordin (C) och

2021/22:3217 av Per Schöldberg m.fl. (C) yrkande 1.1.

*Reservation 27 (C)*

**34. En författningsdomstol och normprövning**

Riksdagen avslår motion

2021/22:3388 av Tina Acketoft m.fl. (L) yrkandena 5 och 6.

**35. Normprövning och Lagrådets granskning**

Riksdagen avslår motionerna

2021/22:3290 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 5.2,

2021/22:3793 av Karin Enström m.fl. (M) yrkande 4 och

2021/22:4186 av Tuve Skånberg m.fl. (KD) yrkande 2.

*Reservation 28 (M)*

*Reservation 29 (SD)*

*Reservation 30 (KD)*

*Grundlagsändringar, domstolarnas ställning och rättskipningen***36. Formerna för grundlagsändringar**

Riksdagen avslår motionerna



2021/22:2902 av Ann-Sofie Alm (M) yrkande 1,  
2021/22:3388 av Tina Acketoft m.fl. (L) yrkande 2,  
2021/22:3509 av Annie Lööf m.fl. (C) yrkande 2 och  
2021/22:4102 av Camilla Hansén m.fl. (MP) yrkande 9.

### **37. Vallagen som semikonstitutionell lag**

Riksdagen avslår motion

2021/22:2902 av Ann-Sofie Alm (M) yrkande 3.

### **38. Domstolarnas oberoende**

Riksdagen avslår motionerna

2021/22:2902 av Ann-Sofie Alm (M) yrkande 2,  
2021/22:3290 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 5.1,  
2021/22:3388 av Tina Acketoft m.fl. (L) yrkandena 3 och 4,  
2021/22:3509 av Annie Lööf m.fl. (C) yrkande 3 och  
2021/22:3793 av Karin Enström m.fl. (M) yrkandena 1 och 2.

*Reservation 31 (M)*

*Reservation 32 (SD)*

### **39. Rättskipningens självständighet**

Riksdagen avslår motion

2021/22:3793 av Karin Enström m.fl. (M) yrkande 3.

*Reservation 33 (M)*

*Finansmakten*

### **40. Penningenheten**

Riksdagen avslår motion

2021/22:3292 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 13.

*Reservation 34 (SD)*

### **41. En budgettram om 2 procent**

Riksdagen avslår motion

2021/22:2531 av Roger Richthoff m.fl. (SD) yrkande 1.

*Reservation 35 (SD)*

*Grundlagsreglering m.m.*

### **42. Bestämmelser om Sverige och det svenska språket**

Riksdagen avslår motionerna

2021/22:2468 av Aron Emilsson m.fl. (SD) yrkande 4,  
2021/22:2922 av Runar Filper (SD) yrkande 3 och  
2021/22:3292 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkandena 1 och 6.

*Reservation 36 (SD)*

**43. Bestämmelser om nationella minoriteter och minoritetsspråken**

Riksdagen avslår motionerna

2021/22:3217 av Per Schöldberg m.fl. (C) yrkande 1.4,

2021/22:3292 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 5 och

2021/22:3389 av Tina Acketoft m.fl. (L) yrkande 1.

*Reservation 37 (SD)*

*Reservation 38 (C, L)*

**44. Bestämmelser om svenskt medborgarskap och vandelskrav**

Riksdagen avslår motion

2021/22:3292 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkandena 2 och 7.

*Reservation 39 (SD)*

**45. Bestämmelse om helgdagar**

Riksdagen avslår motion

2021/22:3292 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 11.

*Reservation 40 (SD)*

**46. En krislagstiftning**

Riksdagen avslår motion

2021/22:3217 av Per Schöldberg m.fl. (C) yrkande 3.

**47. Den offentliga äganderätten**

Riksdagen avslår motion

2021/22:1248 av Niklas Karlsson och Joakim Sandell (båda S).

**48. Public service**

Riksdagen avslår motionerna

2021/22:4102 av Camilla Hansén m.fl. (MP) yrkande 8 och

2021/22:4118 av Pernilla Stålhammar m.fl. (MP) yrkande 4.

*Reservation 41 (MP)*

**49. Riksrevisionens uppgifter**

Riksdagen avslår motionerna

2021/22:237 av Markus Wiechel (SD) yrkande 2 och

2021/22:244 av Markus Wiechel (SD) yrkande 2.

Stockholm den 24 februari 2022

På konstitutionsutskottets vägnar

*Karin Enström*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Karin Enström (M), Hans Ekström (S), Marie Granlund (S), Lars Jilmstad (M), Matheus Enholm (SD), Per-Arne Håkansson (S), Per Schöldberg (C), Ida Drougge (M), Fredrik Lindahl (SD), Laïla Naraghi (S), Tuve Skånberg (KD), Mikael Strandman (SD), Camilla Hansén (MP), Erik Ottoson (M), Sofie Eriksson (S), Jessica Wetterling (V) och Nina Lundström (L).

## Redogörelse för ärendet

I betänkandet behandlar konstitutionsutskottet ca 110 motionsyrkanden om författningsfrågor från allmänna motionstiden 2021/22. Därutöver behandlar utskottet en motion från allmänna motionstiden 2020/21.

Motionsyrkandena rör frågor om bl.a. statsskicket, vissa av successionsordningens bestämmelser, statschefens uppgifter och immunitet, statschefens kröning, apanaget, ökad insyn i Kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet, medlemskapet i EU samt frågor kopplade till EU-samarbetet. Det finns även motionsyrkanden om att på olika sätt vitalisera demokratin. Andra motionsyrkanden rör en representativ fördelning av politiska uppdrag, yttre hot mot politiska partier, partifinansiering, en minskning av antalet riksdagsledamöter, byte av partitillhörighet och ledamotsuppdraget samt regeringsarbetet. Vidare behandlas motionsyrkanden om regeringsbildning, mandatperioden efter ett extra val, konstitutionsutskottets granskning, ett utvidgat ansvar för statsråd, misstroendevotum och tillkännagivanden. Det finns även motionsyrkanden om en författningsdomstol, normprövning, Lagrådets granskning, formerna för grundlagsändringar, domstolarnas oberoende, rättskipningens självständighet och finansmakten. Vidare behandlas motionsyrkanden om grundlagsbestämmelser om Sverige, det svenska språket, nationella minoriteter, minoritetsspråken, svenskt medborgarskap och helgdagar. Andra motionsyrkanden rör en krislagstiftning, den offentliga äganderätten, public service och Riksrevisionens uppgifter.

En förteckning över de behandlade förslagen finns i bilagan till betänkandet.

# Utskottets överväganden

## Statsskicket och statschefens uppdrag

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om statsskicket, vissa av successionsordningens bestämmelser, statschefens uppgifter och immunitet, statschefens kröning, apanaget och ökad insyn i Kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet.

Jämför reservation 1 (SD), 2 (V), 3 (SD), 4 (V), 5 (SD) och 6 (V).

### Motionerna

#### *Statsskicket*

Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) efterlyser i kommittémotion 2021/22:453 yrkande 1 en utredning om det svenska statsskicket i syfte att införa republik. Att monarkin bör avskaffas framförs även av Alireza Akhondi m.fl. (C, S, L) i motion 2021/22:4139 yrkande 1, av Teresa Carvalho m.fl. (S) i motion 2021/22:1231 och av Teres Lindberg (S) i motion 2021/22:1276. Motionärerna anför bl.a. att det nuvarande systemet med monarki är otidsenligt. Enligt motionärerna ska en statschef tillsättas enligt demokratiska principer, och all offentlig makt ska utgå från folket och genom folkets val.

I kommittémotion 2021/22:3292 yrkande 14 begär Matheus Enholm m.fl. (SD) att det införs en skrivning i grundlag om att en ny monark ska väljas om den nuvarande ätten Bernadotte utslocknar. Motionärerna anför bl.a. att det är angeläget att säkerställa att Sverige förblir en monarki och att det förut fanns en bestämmelse i successionsordningen som motsvarar förslaget.

#### *Vissa av successionsordningens bestämmelser*

Alireza Akhondi m.fl. (C, S, L) yrkar i motion 2021/22:4139 att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag om att avskaffa bekännelsevärdet för statschefen (yrkande 3), successionsordningens krav på att prinsar och prinsessor av det svenska kungahuset inte får ingå äktenskap om regeringen efter begäran från kungen inte lämnat sitt samtycke (yrkande 4) och förbudet för tronföljare att lämna riket utan kungens vetskap och samtycke (yrkande 5). Motionärerna framhåller bl.a. att det faktum att man i lag inskränker vuxna människors religionsfrihet och rörelsefrihet och kräver samtycke för ingående av äktenskap inte kan klassas som annat än en kvarleva från forna tiders samhällsstruktur där ätten spelade en avgörande roll för människors sociala status. Till dess att monarkin avskaffas bör dessa principer enligt motionärerna förändras.

### *Statschefens uppgifter*

I kommittémotion 2021/22:3288 yrkande 4 anser Matheus Enholm m.fl. (SD) att monarkens uppgift att utse regeringen ska återinföras. Motionärerna framhåller att det i alla andra europeiska monarkier är statschefen, dvs. monarken, som formellt leder arbetet med att utse en regeringsbildare och att detta även bör gälla i Sverige. Därmed minskas även risken att talmannens val av statsminister präglas av hans eller hennes lojalitet med sitt parti eller partigrupp. Även Björn Söder (SD) begär i motion 2021/22:73 att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att ändra regeringsformen så att statschefen åter får ansvaret att föreslå en ny statsminister för riksdagen.

### *Statschefens immunitet*

Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) yrkar i kommittémotion 2021/22:453 yrkande 3 att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör utreda monarkens totala åtalsimmunitet i syfte att upphäva denna immunitet. Motionärerna framhåller att det oavsett hur en statschef utses inte är rimligt med total åtalsimmunitet. Enligt motionärerna bör statschefens immunitet motsvara den begränsade immunitet som gäller för riksdagens ledamöter. Även Alireza Akhondi m.fl. (C, S, L) efterlyser i motion 2021/22:4139 yrkande 2 ett tillkännagivande om att statschefens åtalsimmunitet bör avskaffas.

### *Statschefens kröning*

Matheus Enholm m.fl. (SD) begär i kommittémotion 2021/22:3292 yrkande 15 ett tillkännagivande om att inför nästa trontillträde utreda frågan om en modern kröning.

### *Apanaget*

I motion 2021/22:2337 yrkar Robert Hannah (L) att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att minska apanagets storlek (yrkande 1), om att ta fram tydliga regler för vem som får ta del av apanaget och vad det får användas till (yrkande 2) och om att utreda om statschefen i stället för apanage bör få samma lön som statsministern och talmannen (yrkande 3). Motionären framhåller att kungen fritt får disponera sin inkomst i form av apanage utan att redovisa kostnader eller betala inkomstskatt. Statsministern och talmannen får i stället lön och betalar inkomstskatt.

### *Ökad insyn i Kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet*

Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) anför i kommittémotion 2021/22:453 yrkande 2 att regeringen bör tillsätta en utredning i syfte att ta fram ett system för att granska och öka insynen i Kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet. Motionärerna framhåller att det ibland framförs synpunkter på att monarken måste få ha sin privata ekonomi i fred och att det därför inte går att

granska kungahuset på samma sätt som annan verksamhet. En lösning skulle enligt motionärerna kunna vara att monarken får ett arvode för sitt uppdrag och att detta arvode används för finansiering av privata utgifter. Kostnader för representation, statsbesök och andra uppgifter som ingår i uppdraget bör finansieras genom anslag till Kungliga Hovstaterna. Dessa omkostnader blir då enligt motionärerna tydligt avskilda från monarkens privata ekonomi och borde utan svårigheter kunna granskas.

Även Alireza Akhondi m.fl. (C, S, L) begär i motion 2021/22:4139 yrkande 6 ett tillkännagivande om att regeringen bör återkomma med förslag till krav på insyn i Kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet.

## **Gällande rätt m.m.**

### *Statsskicket*

Enligt 1 kap. 1 § första stycket regeringsformen utgår all offentlig makt i Sverige från folket. I andra stycket sägs att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.

Av inledningskapitlet i regeringsformen följer vidare att riksdagen är folkets främsta företrädare (1 kap. 4 §) och att kungen eller drottningen som enligt successionsordningen innehar Sveriges tron är rikets statschef (1 kap. 5 §).

Förutsättningarna för att få tjänstgöra som statschef anges i 5 kap. regeringsformen. Endast den som är svensk medborgare och har fyllt 18 år får tjänstgöra som statschef (2 §). Den som tjänstgör som statschef får inte samtidigt vara statsråd eller utöva uppdrag som talman eller riksdagsledamot. För kungen som statschef gäller därutöver krav på en viss trosbekännelse (4 § successionsordningen).

Successionsrätten till Sveriges tron för manliga och kvinnliga efterkommande till kung Carl XVI Gustaf regleras i successionsordningen, som är en grundlag. Successionsordningen reglerar alltså successionsrätten endast för en särskilt angiven krets av personer, och om det inte längre finns någon successionsberättigad har grundlagen inte längre någon adressat (se bl.a. Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 649).

Av 5 kap. 5 § regeringsformen följer att om kungahuset utslocknar väljer riksdagen en riksföreståndare som ska fullgöra statschefens uppgifter tills vidare. Riksdagen väljer samtidigt en vice riksföreståndare. Detsamma gäller om kungen eller drottningen som är statschef dör eller avgår och tronföljaren ännu inte har fyllt 18 år.

Att kungahuset utslocknar innebär att det inte längre finns någon successionsberättigad och inte heller kan väntas någon sådan. För denna situation föreskriver regeringsformen alltså endast att riksdagen utser en riksföreståndare och en vice riksföreståndare. Tanken med bestämmelsen är enligt förarbetena till regeringsformen att riksdagen ska få rådrum att ta

ställning till den framtida statsformen (prop. 1973:90 s. 175 f.). Enligt förarbetena kan det knappast komma i fråga att i regeringsformen ge föreskrifter om val av ett nytt kungahus. Samtidigt framgår det av förarbetena att en ordning med en permanent riksföreståndare torde stå i viss motsättning till bestämmelsen i regeringsformen om att kungen är rikets statschef (jfr 1 kap. 5 § regeringsformen). Enligt förarbetena finns det emellertid inte någon skyldighet att välja ett nytt kungahus (prop. 1973:90 s. 486). Av denna anledning upphävdes också i samband med införandet av den nya regeringsformen 1974 bestämmelsen i successionsordningen om att riksdagen vid kungahusets utlocknande skulle välja ett nytt kungahus.

Riksföreståndare och vice riksföreståndare väljs av riksdagen på sätt som framgår av riksdagsordningen. Valet gäller till dess riksdagen beslutar annat.

### *Vissa av successionsordningens bestämmelser*

Som har redovisats ovan regleras successionsrätten till Sveriges tron för manliga och kvinnliga efterkommande till kung Carl XVI Gustaf i successionsordningen.

Av 2 § i 1809 års regeringsform följde att kungen alltid ska vara av den rena evangeliska läran, sådan som den i den oförändrade augsburgska bekännelsen samt Uppsala mötes beslut 1593 är antagen och förklarad. I 4 § successionsordningen hänvisas när det gäller kungen till redovisad bestämmelse i 1809 års regeringsform samt föreskrivs att också prinsar och prinsessor av det kungliga huset ska ”uppfödats i samma lära och inom riket”. Den i familjen som inte bekänner sig till samma lära utesluts från all successionsrätt.

Det framgår vidare av 5 § successionsordningen att en prins eller en prinsessa av det kungliga huset inte får gifta sig, om inte regeringen på begäran av kungen har lämnat sitt samtycke till giftermålet. Gifter sig en successionsberättigad prins eller prinsessa utan detta samtycke, mister han eller hon sin successionsrätt. Så blir fallet även för prinsens eller prinsessans barn och efterkommande.

Enligt 7 § successionsordningen får tronföljaren inte resa utomlands utan kungens vetskap och samtycke.

### *Statschefens uppgifter m.m.*

I samband med införandet av den nya regeringsformen 1974 inskränktes statschefens uppgifter till att avse vissa funktioner (prop. 1973:90 s. 170 f.). Närmare bestämmelser om statschefens uppgifter finns i regeringsformen och riksdagsordningen.

Regeringsskifte äger enligt 6 kap. 6 § regeringsformen rum vid en särskild konselj inför statschefen. Av 10 kap. 12 § regeringsformen följer att statschefen är ordförande vid sammanträden med Utrikesnämnden. Statschefen förklarar också enligt 3 kap. 6 § riksdagsordningen riksmötet öppnat, och han



eller hon får avge en ämbetsförklaring inför kammaren (6 kap. 17 § riksdagsordningen). Av förarbetsuttalandena framgår att statschefens uppgifter i övrigt bestäms genom sedvana (prop. 1973:90 s. 173). Rollen som rikets främsta företrädare i förhållande till andra länder anses vara av särskilt intresse. Enligt folkrätten ackrediteras andra länders sändebud hos statschefen, och det är han eller hon som undertecknar de svenska sändebudens kreditivbrev. Vidare fullgör statschefen inrikes representationsuppgifter av mer eller mindre officiell karaktär inom skilda områden i samhällslivet.

Av regeringsformen framgår vidare att statschefen ska hållas underrättad om rikets angelägenheter av statsministern, och när det behövs sammanträder regeringen i konselj under statschefens ordförandeskap (5 kap. 3 §). Innan statschefen reser utomlands ska han eller hon samråda med statsministern.

### *Statschefens immunitet*

Enligt 5 kap. 8 § regeringsformen kan kungen eller drottningen som är statschef inte åtalas för sina gärningar. Statschefen har alltså straffrättslig immunitet. Skyddet gäller oberoende av om statschefen kan anses ha begått gärningen under utövandet av uppdraget som statschef eller som privatperson. Bestämmelsen om skydd mot åtal utesluter även att statschefen ställs till ansvar för brott på annat sätt än genom åtal, t.ex. genom strafföreläggande. Det anses inte att statschefen i och för sig står över lagen, men han eller hon kan inte ställas till ansvar för brott. Den rättsliga immuniteten gäller dock enligt förarbetsuttalanden inte civilrättsliga frågor (prop. 1973:90 s. 175). Sådana anspråk mot statschefen, t.ex. i fråga om skadestånd, kan alltså framställas i domstol.

Regleringen i bl.a. 5 kap. 8 § regeringsformen utgör inte hinder mot att Sverige uppfyller sina åtaganden med anledning av Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen eller i förhållande till andra mellanfolkliga brottmålsdomstolar (10 kap. 14 § regeringsformen).

### *Statschefens kröning*

Varken i successionsordningen eller regeringsformen finns bestämmelser som rör en ny statschefs tillträde.

Oscar II var den siste kungen som kröntes i Sverige. Kröningen ägde rum vid en ceremoni i Stockholm 1873. Efterföljande regenter avstod från kröning. Det innebär att den nuvarande kungen Carl XVI Gustaf inte bär kungakronan eller övriga riksregalier.

Enligt 6 kap. 17 § riksdagsordningen får statschefen avge ämbetsförklaring inför kammaren. Ämbetsförklaringen är en förklaring till riksdagen att statschefen är villig att åta sig de plikter som är förenade med ämbetet (Holmberg m.fl., s. 699). Av bestämmelsen i riksdagsordningen följer att statschefen inte är skyldig att avge en ämbetsförklaring. Enligt förarbetena till bestämmelsen bör statschefen dock göra det (prop. 1973:90 s. 270). En ämbetsförklaring bör avläggas, förutom av en ny kung eller drottning, även av

en annan person som under en längre tid ska tjänstgöra som statschef. Ämbetsförklaring ersatte den tidigare kungaförsäkran som kungen skulle avge. Någon författningsbestämmelse om att en tillträdande kung skulle avlägga kungaförsäkran fanns inte, utan detta följde av praxis. Skälen till att kungaförsäkran avskaffades var att den ansågs föråldrad och inte kunde bestå sedan en ny författning hade införts (prop. 1973:90 s. 270).

### *Apanaget och insyn i Kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet*

#### **Inledning**

Anslaget 1:1 *Kungliga hov- och slottsstaten* får användas för att täcka utgifter för statschefens officiella funktioner inklusive utgifter för kungafamiljen samt för Kungliga hovstatens och Kungliga slottsstatens förvaltningsutgifter (prop. 2021/22:1 utg.omr. 1 s. 11).

Kungliga Hovstaterna är den officiella beteckningen på den organisation som i dagligt tal kallas hovet och som har till huvuduppgift att bistå statschefen och övriga medlemmar av kungafamiljen i deras officiella plikter. En annan uppgift är att vårda det kungliga kulturarvet och att visa detta kulturarv för allmänheten.

I budgetsammanhang delas hovet in i Kungliga hovstaten (Hovstaten) och Kungliga slottsstaten (Slottsstaten).

Till Hovstaten hör Riksmarskalksämberet, Hovmarskalksämberet och en informationsavdelning. De anslagsmedel som avser Hovstaten finansierar kostnader för bl.a. representation, statsbesök, resor, transporter och personal. Anslaget täcker även sådana levnadsomkostnader som är direkt kopplade till statschefsfunktionen.

Slottsstaten omfattar Husgerådskammaren, inklusive Bernadottebiblioteket, och Ståthållarämbetet. Till Ståthållarämbetet hör även Kungliga Djurgårdens Förvaltning. Husgerådskammaren svarar för förvaltningen, underhållet och vården av de kungliga slottens konstverk, möbler och andra inventarier. Ståthållarämbetet svarar för tillsynen och förvaltningen av de kungliga slotten med tillhörande byggnader och parkanläggningar. Därutöver ansvarar ämbetet för visningsverksamheten vid de kungliga slotten.

Anslagsmedel som avser Hovstaten disponeras av Kammarkollegiet och betalas ut engångsvis efter rekvisition till H.M. Konungens hovförvaltning. Anslagsmedel som avser Slottsstaten får användas efter beslut av Riksmarskalksämberet.

Regeringsformen innehåller inga bestämmelser om hovet. I förarbetena framhöll departementschefen, i likhet med Grundlagberedningen, att hovet bör stå utanför den statliga förvaltningsorganisationen (prop. 1973:90 s. 176).

#### **Lagen om revision av statlig verksamhet m.m.**

Enligt 3 § första stycket 4 lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. ska Riksrevisionen i enlighet med vad som närmare föreskrivs i 5 §

samma lag granska årsredovisningen för bl.a. Slottsstaten. Av 5 § första stycket framgår att granskningen ska ske i enlighet med god revisionsred och ha till syfte att bedöma om redovisningen och underliggande redovisning är tillförlitliga och räkenskaperna rättvisande samt – med undantag för granskningen av redovisningen för bl.a. Slottsstaten – om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut (årlig revision).

I förarbetena till nämnda lag anges bl.a. att regeringen för att hovets medelsbehov ska kunna bedömas behöver få en redogörelse för hur de tilldelade medlen har använts (prop. 2001/02:190 s. 73 f.).

Den verksamhet som Hovstaten bedriver omfattas inte av Riksrevisionens granskning enligt lagen om revision av statlig verksamhet m.m. Revisionen utförs av en extern revisor.

### **Överenskommelser mellan regeringen och Riksmarskalksämberet**

Enligt en överenskommelse som träffades 1996 mellan regeringen och Riksmarskalksämberet ska ämberet varje år lämna en berättelse till regeringen över den samlade verksamheten inom Kungliga Hovstaterna (prop. 1996/97:1 utg.omr. 1 s. 13). Enligt överenskommelsen ska tyngdpunkten i verksamhetsberättelsen läggas på en redovisning av hur tilldelade medel har använts när det gäller Slottsstaten, medan övrig verksamhet behandlas översiktligt. Verksamhetsberättelsen ska sedan ligga till grund för regeringens bedömning av medelsbehovet. Av det totala anslaget tillförs Hovstaten 51 procent och Slottsstaten 49 procent. Anslagsfördelningen mellan Hovstaten och Slottsstaten ska grunda sig på relationen mellan deras faktiska kostnader 1996. Kostnadsfördelningsnyckeln ska gälla långsiktigt och inte justeras av smärre förändringar i organisationen eller verkligt kostnadsutfall. Hittills har anslagsfördelningen inte ändrats.

I anslutning till överenskommelsen ovan överlämnade Riksmarskalksämberet i augusti 1996 en utredning till regeringen som gällde årsredovisning och revision för Hovstaten och Slottsstaten. Till utredningen var fogad en promemoria med en analys av rättsläget när det gällde kungens apanage och tillhörande frågor (se bet. 2011/12:KU1 s. 17 f.).

När det gällde kungens apanage anförde Riksmarskalksämberet följande. Gränsen mellan kungens privata ekonomi och hans ekonomi som statschef är mycket svår att dra. Kungen är rikets statschef dygnet runt när han vistas i landet. När det gäller egendom är lösöret på de kungliga slotten en blandning av statlig, stiftelseägd och privat egendom, som allt brukas av kungen både som statschef och som privatperson. För att undvika ständiga diskussioner i denna gränsdragningsfråga lovade riksdagen (då ständerna) 1809 att årligen lämna ett penningbelopp (apanage) till kungens hovhållning. I utbyte överlämnade kungen uppräknade kungliga slott och kungsgårdar till staten med förbehåll om dispositionsrätt för honom av vissa av dessa slott, inklusive inredning. För det belopp som lämnades för hovhållningen skulle det varken krävas någon speciell anhållan eller redogörelse för hur medlen hade använts.

År 2005 enades regeringen och Riksmarskalksämberet om att komplettera överenskommelsen från 1996 (prop. 2005/06:1 utg.omr. 1 s. 51). Enligt kompletteringen ska, som grund för en eventuell framtida ändring av anslagsfördelningen mellan Hovstaten och Slottsstaten, större organisatoriska förändringar dem emellan redovisas i verksamhetsberättelsen för det budgetår då förändringen sker. Därutöver ska information ges om de olika organisatoriska enheterna inom Hovstatens andel av de sammanlagda kostnaderna för Hovstaten. I denna del ska samtliga kostnader som anslaget är avsett att täcka vara fördelade på de berörda enheterna. Dessutom ska anslagets fördelning på de olika verksamhetsområdena bli föremål för en kontinuerlig diskussion mellan Riksmarskalksämberet och Regeringskansliet.

I december 2011 tillkännagav riksdagen att regeringen skulle genomföra en översyn av överenskommelsen med Riksmarskalksämberet (bet. 2011/12:KU1, rskr. 2011/12:56). Översynen angavs syfta till att verka för en ökad insyn i Hovstaten, men samtidigt respektera statschefens privata sfär och inte utgöra någon ändring i den nuvarande konstitutionella ordningen.

År 2013 enades regeringen och Riksmarskalksämberet om att komplettera överenskommelserna från 1996 och 2005 och som en följd av detta i viss mån ändra den senare när det gäller insyn i den verksamhet som bedrivs inom ramen för Hovstaten (prop. 2013/14:1 utg.omr. 1 s. 19). Enligt överenskommelsen ska den ekonomiska redogörelsen i verksamhetsberättelsen för Hovstaten bli utförligare än tidigare, och redogörelsen ska bestå av en uppställning som liknar den redogörelse som lämnas för Slottsstaten. Det innebär att uppställningen inte längre kommer att ange de organisatoriska enheterna inom Hovstatens andel av de sammanlagda kostnaderna för Hovstaten utan i stället kommer att bestå av resultat- och balansinformation samt kommentarer i form av tilläggsupplysningar och noter. I propositionen underströk regeringen att den träffade överenskommelsen inte ändrar ordningen i vissa särskilt uppräknade avseenden. Hovet ska alltså stå utanför den statliga förvaltningsorganisationen (jfr prop. 1973:90 s. 176), och den verksamhet som Hovstaten bedriver omfattas inte av lagen om revision av statlig verksamhet m.m. Vidare omfattas Hovstaten varken av bestämmelserna i anslagsförordningen (2011:223) om bl.a. prövning av anslagssparande och indragning av anslag eller av andra delar av det ekonomiadministrativa regelverket för myndigheter under regeringen. Dessutom ska Kammarkollegiet alltså betala ut anslagsmedlen engångsvis efter rekvisition.

### **Budgetpropositionen för 2022**

I budgetpropositionen för 2022 framhålls att den ekonomiska redovisningen av Hovstatens verksamhet består av resultat- och balansinformation samt kommentarer i form av tilläggsupplysningar och noter i enlighet med den överenskommelse som har träffats mellan regeringen och Riksmarskalksämberet (prop. 2021/22:1 utg.omr. 1 s. 12). Det sägs vidare att redovisningen för Hovstaten följer vedertagna principer och i tillämpliga delar de principer som sedan tidigare tillämpas för Slottsstaten.

## Tidigare utredningar

### *Statsskicket och statschefens uppgifter*

Det var Grundlagberedningens uppgift att ange statschefens ställning i en modern grundlag (SOU 1972:15). Efter ingående överläggningar nådde beredningens ledamöter fram till en gemensam ståndpunkt, den s.k. Torekovskompromissen. Grundlagberedningen framhöll att de av statschefens funktioner som hade sin grund i kungens traditionella ställning som innehavare av regeringsmakten inte kunde förenas med ett parlamentariskt system. Av särskild betydelse var beredningens förslag om att statschefens roll vid regeringsbildningen skulle föras över till riksdagen och dess organ. Statschefen skulle således inte ha någon politisk makt men behöll enligt beredningens förslag sin ställning som symbol för riket och sina representativa uppgifter. I grundlagspropositionen framhölls att många i vårt land anser att det ärftliga kungadömet är ett främmande inslag i det demokratiska statsskicket (prop. 1973:90 s. 171). Tanken är att statschefsämbetet vinner sin fulla symbolverkan endast om statschefen har sitt uppdrag direkt eller indirekt från folket samt att i en demokrati, som utgår från alla medborgares lika värde, bör ingen ärva en offentlig befattning och vara oavsättlig från en sådan befattning. Samtidigt framhölls att monarkin obestriddligen har stöd hos betydande befolkningsgrupper och har visat sig kunna fungera på ett från en parlamentarisk synpunkt oklanderligt sätt. Departementschefen nöjde sig med att konstatera att beredningens ledamöter hade enats om att i den nya regeringsformen inte frångå den gällande statsformen och att denna ståndpunkt hade vunnit mycket stark anslutning vid remissbehandlingen av beredningens förslag. Departementschefen tillade också att kungadömet bevarande var en given utgångspunkt vid utformningen av en ny författning om författningen skulle få önskvärt stöd i riksdagen och folkopinionen.

Den senaste övergripande översynen av regeringsformen gjordes av den parlamentariskt sammansatta kommittén Grundlagsutredningen (SOU 2008:125). Grunderna för Sveriges statsskick liksom det förhållandet att Sverige är en monarki ingick dock inte i kommitténs uppdrag.

### *Statschefens immunitet*

I förarbetena till 1974 års regeringsform anförde det föredragande statsrådet i fråga om statschefens immunitet att en sådan ordning är mycket nära förbunden med monarkins begrepp och att den har sin motsvarighet i andra monarkier, bl.a. i Danmark och Norge (prop. 1973:90 s. 175). Det anfördes vidare att det knappast kunde vara förenat med några praktiska och betydelsefulla olägenheter att behålla en ordning som innebär att statschefen inte kan ställas till ansvar för brott och att man borde kunna tillmötesgå önskemålen om att behålla den gällande ordningen genom att även i den nya författningen föreskriva att statschefen inte kan åtalas för brott.

Som har redovisats ovan ingick inte grunderna för Sveriges statsskick liksom det förhållandet att Sverige är en monarki i Grundlagsutredningens

uppdrag. Bestämmelsen om åtalsimmunitet för statschefen behandlades dock av utredningen i anslutning till Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen (Romstadgan). I betänkandet konstaterade Grundlagsutredningen att Romstadgan har varit bindande för Sverige sedan 2001 och att regeringsformen borde anpassas till de krav som följer av Sveriges åtaganden enligt Romstadgan (SOU 2008:125 s. 610 f.). Enligt utredningen borde en ny bestämmelse införas i regeringsformen som markerar att grundlagens regler om åtal och immunitet för bl.a. statschefen inte utgör hinder mot att Sveriges åtaganden med anledning av Romstadgan uppfylls. Den nya bestämmelsen borde också ta sikte på åtaganden i förhållande till andra mellanfolkliga brottmålsdomstolar.

Regeringen ställde sig bakom Grundlagsutredningens förslag i denna del, som därefter antogs av riksdagen (prop. 2009/10:80, bet. 2009/10:KU19 och bet. 2010/11:KU4, rskr. 2010/11:21).

## **Pågående arbete m.m.**

### *Inledning*

I samband med att konstitutionsutskottet våren 2018 behandlade ett motionsbetänkande föreslogs med stöd av utskottets initiativrätt enligt 9 kap. 16 § riksdagsordningen bl.a. ett tillkännagivande om att en parlamentariskt sammansatt kommitté skulle överväga utformningen av anslaget till hovet (bet. 2017/18:KU28).

I sitt ställningstagande anförde utskottet att det i flera andra monarkier i Europa har förts och förs en diskussion om det är motiverat att på något sätt avgränsa den krets av personer av kunglig börd som förväntas utföra officiella uppdrag för landet och som därmed kan göra anspråk på att få tillgång till åtgärder som finansieras via statens budget. Enligt utskottet är det rimligt att en sådan diskussion även förs i Sverige.

Utskottet föreslog att riksdagen skulle ställa sig bakom det som utskottet hade anförts om att överväga utformningen av riksdagens anslag till hovet och tillkännage detta för regeringen. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2017/18:337–338).

### *Beslut av kungen*

Enligt en kommuniké från Riksmarskalken i oktober 2019 har kungen beslutat om förändringar i kungahuset, och syftet med dessa förändringar är att klargöra vilka personer inom kungafamiljen som kan förväntas tas i anspråk för sådana officiella uppdrag som statschefen är skyldig att utföra eller som anknyter till statschefsämbetet. Av beslutet följer att barnen till prins Carl Philip och prinsessan Sofia och barnen till prinsessan Madeleine och Christopher O'Neill inte längre ska tillhöra kungahuset. Barnen ska även i fortsättningen vara medlemmar av kungafamiljen men de ska inte längre ha ställning som kungliga högheter och förväntas inte i framtiden åta sig sådana

uppdrag som statschefen har till uppgift att utföra. De kommer dock fortsatt att bära de hertig- och hertiginnetitlar de har tilldelats av kungen.

Det framgår vidare av kommunikén att kungen och kronprinsessan, tillsammans med drottningen och prins Daniel, är Sveriges främsta representanter inom landet och gentemot andra stater. Prins Carl Philip, prinsessan Madeleine och prinsessan Sofia ska fortsätta att verka inom de ideella stiftelser och verksamheter som de grundat och engagerat sig i. Därutöver kommer de att utföra officiella uppdrag i den utsträckning kungen beslutar.

### *Förtjänstutredningen*

I november 2019 beslutade regeringen att ge en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag att bl.a. överväga utformningen av riksdagens anslag till hovet (dir. 2019:76). Enligt direktiven skulle kommittén, i samråd med hovet, överväga hur utformningen av riksdagens anslag till hovet kan bidra till att det kungliga husets officiella åtaganden främst utförs av ett begränsat antal av dess medlemmar och, med utgångspunkt i detta, utarbeta principer för anslagets utformning.

Kommittén, som antog namnet Förtjänstutredningen, överlämnade i september 2021 betänkandet Ett modernt belöningssystem, de allmänna flaggdagarna och redovisningen av anslaget till hovet (SOU 2021:74) till ansvarigt statsråd. I betänkandet framhåller kommittén att Riksmarskalks-ämbetets åtagande innebär en ökad öppenhet när det gäller hur anslaget till Hovstaten har disponerats. Enligt en ny redovisningsmodell kommer årsredovisningen framöver att innehålla en redogörelse för hur statschefen har fördelat anslaget till medlemmar av den kungliga familjen som utfört officiella uppdrag som åligger statschefen eller anknyter till statschefsämbetet. Årsredovisningen kommer även att innehålla en exemplifiering av vilka sorters utgifter som ingår i dessa belopp.

Förtjänstutredningen bedömer att genom redovisade ändringar har den utfört sitt uppdrag i enlighet med kommittédirektiven.

Kommitténs betänkande bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

## **Tidigare riksdagsbehandling**

### *Statsskicket*

Motionsyrkanden om att avskaffa monarkin och införa republik har behandlats av konstitutionsutskottet vid ett stort antal tillfällen. Utskottet har avstyrkt yrkandena med hänvisning till den ståndpunkt om statsskicket som intogs vid 1974 års författningsreform (se t.ex. bet. 2006/07:KU11 s. 5 f., bet. 2017/18:KU36 s.13 f. och bet. 2018/19:KU 30 s. 10 f.). I betänkandet från våren 2019 lämnades en reservation (V).

Senast utskottet behandlade motionsyrkanden om att avskaffa monarkin och införa republik var våren 2021 (bet. 2020/21:KU24 s. 92). Yrkandena avstyrktes då efter beredning i förenklad ordning.

Våren 2016 behandlade konstitutionsutskottet ett motionsyrkande om att det i grundlag borde införas en bestämmelse om att riksdagen vid kungahusets utslocknande ska välja ett nytt kungahus (bet. 2015/16:KU16 s. 12 f.). Utskottet ansåg att det inte fanns några skäl att ta initiativ till en sådan ändring i successionsordningen och avstyrkte motionsyrkandet.

Även våren 2019 behandlade utskottet ett motsvarande motionsyrkande (bet. 2018/19:KU30 s. 10 f.). Utskottet vidhöll sitt tidigare ställningstagande och avstyrkte yrkandet. I betänkandet lämnades en reservation (SD).

Senast utskottet behandlade motionsyrkanden om att i grundlag införa en bestämmelse om att riksdagen vid kungahusets utslocknande ska välja ett nytt kungahus var våren 2021 (bet. 2020/21:KU24 s. 92). Yrkandena avstyrktes då efter beredning i förenklad ordning.

### *Vissa av successionsordningens bestämmelser*

Våren 2001 behandlade konstitutionsutskottet bekännelsekravet i successionsordningen för kungen och den kungliga familjen (bet. 2000/01:KU11 s. 35 f.). I sitt ställningstagande framhöll utskottet att det inte ville frångå sin tidigare bedömning i samband med behandlingen våren 1998 av propositionen Staten och trossamfunden – grundlagsfrågor (prop. 1997/98:49, bet. 1997/98:KU20), då utskottet hade avstyrkt en rad motioner om upphävande av bl.a. 4 § successionsordningen och liksom regeringen konstaterat att det rådde delade meningar om hur frågan om statschefens tro borde betraktas. Bland annat hade Riksmarskalksämberet föreslagit att den rättsliga regleringen av frågan om bekännelsekravet för statschefen skulle bibehållas. Frågan hade i sig inte varit beroende av de då aktuella grundlagsförslagen och borde enligt utskottet lösas först när den var mer brett förankrad i samhället.

Även våren 2004 behandlade utskottet motionsyrkanden om bekännelsekravet i successionsordningen (bet. 2003/04:KU9 s. 22 f.). I sitt ställningstagande anförde utskottet att det alljämt inte var berett att vidta någon åtgärd med anledning av vad som hade anförts i motionerna och avstyrkte motionsyrkandena.

Våren 2019 behandlade utskottet ett motsvarande motionsyrkande (bet. 2018/19:KU30 s. 10 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte yrkandet. I betänkandet lämnades en reservation (V).

Senast utskottet behandlade motionsyrkanden om bekännelsekravet i successionsordningen var våren 2021 (bet. 2020/21:KU24 s. 92). Yrkandena avstyrktes då efter beredning i förenklad ordning.

Frågan om en ändring av successionsordningens giftermålsbestämmelser behandlades av konstitutionsutskottet våren 2002 och våren 2004 (bet. 2001/02:KU13 s. 42 och bet. 2003/04:KU9 s. 22 f.), och utskottet var då inte berett att förorda att riksdagen skulle vidta någon åtgärd med anledning av vad som hade anförts i motionsyrkandena. Utskottet avstyrkte yrkandena.



Även våren 2019 behandlade utskottet ett motsvarande motionsyrkande (bet. 2018/19:KU30 s. 10 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte yrkandet. I betänkandet lämnades en reservation (V).

Senast utskottet behandlade motionsyrkanden som rörde successionsordningens giftermålsbestämmelser var våren 2021 (bet. 2020/21:KU24 s. 92). Yrkandena avstyrktes då efter beredning i förenklad ordning.

Våren 2004 behandlade konstitutionsutskottet ett motionsyrkande om att upphäva kravet i successionsordningen på samtycke vid tronföljarens utlandsresor (bet. 2003/04:KU9 s. 22 f.). I sitt ställningstagande uppgav utskottet att vad som hade anförts i denna del inte borde leda till någon åtgärd från riksdagens sida, och motionsyrkandet avstyrktes.

Även våren 2019 behandlade utskottet ett motsvarande motionsyrkande (bet. 2018/19:KU30 s. 10 f.). Utskottet vidhöll sitt tidigare ställningstagande och avstyrkte yrkandet. I betänkandet lämnades en reservation (V).

Senast utskottet behandlade motionsyrkanden om att upphäva kravet i successionsordningen på samtycke vid tronföljarens utlandsresor var våren 2021 (bet. 2020/21:KU24 s. 92). Yrkandena avstyrktes då efter beredning i förenklad ordning.

### *Statschefens uppgifter*

Motioner om att statschefens ställning ska stärkas har behandlats av konstitutionsutskottet tidigare.

Våren 2010 behandlade utskottet motionsyrkanden om att statschefen borde överta de uppgifter som talmannen har enligt 6 kap. 4 § första stycket regeringsformen (bet. 2009/10:KU27 s. 7 f.). I sitt ställningstagande hänvisade utskottet till att Grundlagberedningen inför 1974 års regeringsform hade framhållit att de av statschefens funktioner som hade sin grund i kungens traditionella ställning som innehavare av regeringsmakten inte kunde förenas med ett parlamentariskt system. Av särskild betydelse var att statschefens roll vid regeringsbildningen fördes över till riksdagen och dess organ. Statschefen skulle sålunda inte ha någon politisk makt men däremot behålla sin ställning som symbol för riket och sina representativa uppgifter. Utskottet såg ingen anledning att förorda en annan ordning än den gällande i detta avseende och avstyrkte därför motionsyrkandena.

Även våren 2019 behandlade utskottet motionsyrkanden om att statschefen borde överta vissa av talmannens uppgifter (bet. 2018/19:KU30 s. 10 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte yrkandena. I betänkandet lämnades en reservation (SD).

Senast utskottet behandlade motsvarande motionsyrkanden var våren 2021 (bet. 2020/21:KU24 s. 92). Yrkandena avstyrktes då efter beredning i förenklad ordning.

### *Statschefens immunitet*

Våren 2004 avstyrkte konstitutionsutskottet ett motionsyrkande om att statschefen inte längre borde åtnjuta immunitet (bet. 2003/04:KU9 s. 26 f.). Utskottet såg inget skäl att förorda en ändring av den gällande ordningen.

Även våren 2012 avstyrkte utskottet ett motionsyrkande om att statschefen inte längre borde åtnjuta immunitet (bet. 2011/12:KU15 s. 15 f.). Utskottet såg inte någon anledning att avvika från de bedömningar som utskottet tidigare hade gjort. I denna del noterade utskottet även att Grundlagsutredningen i anslutning till Romstadgan bl.a. hade behandlat bestämmelsen om åtalsimmunitet för statschefen och att utredningens arbete i denna del hade resulterat i en ny bestämmelse i regeringsformen som innebär att regeln om immunitet för statschefen inte hindrar att Sverige uppfyller sina åtaganden i förhållande till Internationella brottmålsdomstolen i Haag eller andra mellanfolkliga domstolar.

Våren 2019 behandlade utskottet motsvarande motionsyrkanden (bet. 2018/19:KU30 s. 10 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte yrkandena. I betänkandet lämnades en reservation (V).

Senast utskottet behandlade motionsyrkanden om att statschefen inte längre borde åtnjuta immunitet var våren 2021 (bet. 2020/21:KU24 s. 92). Yrkandena avstyrktes då efter beredning i förenklad ordning.

### *Statschefens kröning*

Våren 2021 behandlade konstitutionsutskottet ett motionsyrkande om att inför nästa trontillträde utreda frågan om en modern kröning (bet. 2020/21:KU24 s. 15 f.). Utskottet, som inte fann skäl att ta ett sådant initiativ som motionärerna föreslog, avstyrkte yrkandet. I betänkandet lämnades en reservation (SD).

### *Apanaget*

Hösten 2016 behandlade konstitutionsutskottet motionsyrkanden om begränsningar i apanaget (bet. 2016/17:KU1 s. 54 f.). I sitt ställningstagande vidhöll utskottet tidigare uttalanden om att respektera statschefens privata sfär och att inte göra någon ändring i den nuvarande konstitutionella ordningen. Utskottet avstyrkte yrkandena. Även hösten 2017 behandlade utskottet motionsyrkanden om begränsningar i apanaget (bet. 2017/18:KU1 s. 48 f.). Utskottet, som vidhöll sina tidigare uttalanden, såg inte skäl att ta sådana initiativ som föreslogs och avstyrkte motionsyrkandena.

Som har redovisats tidigare ställde sig riksdagen under våren 2018 bakom utskottets förslag om ett tillkännagivande till regeringen om att en parlamentariskt sammansatt kommitté skulle överväga utformningen av anslaget till hovet (bet. 2017/18:KU28, rskr. 2017/18:337–338).

Våren 2019 behandlade utskottet motionsyrkanden om begränsningar i apanaget (bet. 2018/19:KU30 s. 10 f.). I sitt ställningstagande noterade utskottet att riksdagen hade beslutat om ett tillkännagivande till regeringen om

att överväga utformningen av riksdagens anslag till hovet. Utskottet, som förutsatte att regeringen skulle tillsätta en kommitté för att utreda frågorna, avstyrkte mot den bakgrunden motionsyrkandena.

Senast utskottet behandlade motsvarande motionsyrkanden var våren 2021 (bet. 2020/21:KU24 s. 15 f.). Utskottet konstaterade att regeringen hade gett en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag att bl.a. överväga utformningen av riksdagens anslag till hovet. Detta utredningsarbete borde enligt utskottet inte föregripas och därför avstyrktes motionsyrkandena.

### *Ökad insyn i Kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet*

Hösten 2011 behandlade konstitutionsutskottet motioner om insyn i Kungliga hov- och slottsstaten (bet. 2011/12:KU1). Utskottet fick då information från företrädare för Regeringskansliet och hovet om bl.a. redovisningen av anslaget olika delar, gränsdragningen mellan de delar i Hovstaten som omfattas av överenskommelsen och de delar som inte omfattas samt de rättsliga och konstitutionella förutsättningarna för eventuella ändringar i den nuvarande överenskommelsen. Utskottet ansåg att det fanns förutsättningar för att, inom ramen för de gällande konstitutionella och rättsliga regelverken, genomföra en översyn av den överenskommelse om redovisning av anslaget till Hovstaten som träffats mellan regeringen och Riksmarskalksämberet (s. 20). En sådan översyn borde enligt utskottet verka för en ökad insyn i Hovstaten men samtidigt respektera statschefens privata sfär och inte utgöra någon ändring i den nuvarande konstitutionella ordningen. Mot bakgrund av detta tillstyrktes motionerna, och utskottet föreslog att riksdagen skulle tillkännage för regeringen att den skulle genomföra en översyn av den överenskommelse som träffats mellan regeringen och Riksmarskalksämberet om redovisningen av Hovstatens verksamhet. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2011/12:56).

Motionsyrkanden om ökad insyn i Kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet behandlades av utskottet även hösten 2013 och hösten 2014 (bet. 2013/14:KU1 s. 19 och bet. 2014/15:KU1 s. 41). Utskottet konstaterade att regeringen och Riksmarskalksämberet hade enats om att komplettera överenskommelserna från 1996 och 2005. Den kompletterande överenskommelsen borde enligt utskottet innebära ökad insyn i den verksamhet som bedrivs inom ramen för Hovstaten, vilket är i enlighet med riksdagens tidigare tillkännagivande till regeringen. Enligt utskottet borde erfarenheterna av den nya ordning som överenskommelsen innebar avvaktas innan frågan prövas på nytt, och med anledning av detta avstyrktes motionsyrkandena.

Även våren 2019 behandlade utskottet motsvarande motionsyrkanden (bet. 2018/19:KU30 s. 10 f.). Utskottet ansåg alljämt att det inte fanns skäl att ta ett sådant initiativ som motionärerna yrkade på och avstyrkte motionsyrkandena. I betänkandet lämnades en reservation (V).

Senast utskottet behandlade motionsyrkanden om ökad insyn i Kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet var våren 2021 (bet.

2020/21:KU24 s. 92). Yrkandena avstyrktes då efter beredning i förenklad ordning.

### Utskottets ställningstagande

Utskottet noterar att Förtjänstutredningen har haft i uppdrag att bl.a. överväga utformningen av riksdagens anslag till hovet och att utredningens betänkande för närvarande bereds inom Regeringskansliet. Detta beredningsarbete bör inte föregripas. Utskottet finner inte heller i övrigt skäl att ta något initiativ när det gäller apanaget och ökad insyn i Kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet. Motionsyrkandena avstyrks därför.

När det gäller motionsyrkandena om statsskicket, vissa av successionsordningens bestämmelser, statschefens uppgifter och immunitet samt statschefens kröning vidhåller utskottet sina tidigare ställningstaganden och avstyrker motionsyrkandena.

## Medlemskapet i EU och frågor kopplade till EU-samarbetet

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om medlemskapet i EU och internationellt samarbete, rättsstatsprincipen och mänskliga rättigheter, subsidiaritetsprövningen inom EU, Europaparlamentet och faktagranskning av EU-domstolens underlag.

Jämför reservation 7 (SD), 8 (M), 9 (C), 10 (L), 11 (KD) och 12 (L).

### Motionerna

#### *Medlemskapet i EU och internationellt samarbete*

Amineh Kakabaveh (-) yrkar i motion 2021/22:3 att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att genomföra en folkomröstning om utträde ur EU. Motionären anser att efter mer än 25 år med EU är det dags för en ny folkomröstning – där svenska folket tillåts att avgöra huruvida Sverige ska vara kvar i EU eller inte.

Björn Söder (SD) efterlyser i motion 2021/22:77 yrkande 1 ett tillkännagivande om att Sveriges medlemskap i EU inte ska stå inskrivet i grundlag. Enligt motionären kan och bör medlemskap i EU vara ett avtal som Sverige ska kunna omförhandla eller dra sig ur utan en grundlagsändring.

I kommittémotion 2021/22:3292 yrkande 12 begär Matheus Enholm m.fl. (SD) att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utmönstra uppräknningen av organisationer utom Förenta nationerna som nämns i 1 kap. 10 § regeringsformen. David Lång (SD) yrkar i motion

2021/22:731 att det i stället för att räkna upp organisationer i regeringsformen bör vara en skrivning om att Sverige deltar i internationella samarbeten där sådana är gynnsamma för riket.

### *Rättsstatsprincipen och mänskliga rättigheter*

I partimotion 2021/22:3509 yrkande 41 efterlyser Annie Lööf m.fl. (C) ett tillkännagivande om att strypa medel till och begränsa beslutsrätten för medlemsstater i EU som allvarligt och upprepat inte respekterar sina åtaganden för demokrati och mänskliga rättigheter och som inte sätter stopp för offentlig korruption. Kerstin Lundgren m.fl. (C) yrkar i kommittémotion 2021/22:3246 att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Sverige ska arbeta för att det demokratilås och den rättsstatsmekanism som EU:s budget nu har, också används av kommissionen (yrkande 34) och om att strypa medel till, och begränsa beslutsrätten för, medlemsstater i EU som på ett allvarligt och upprepat sätt inte respekterar sina åtaganden för demokrati och mänskliga rättigheter och som inte sätter stopp för offentlig korruption (yrkande 35). Även Jessika Roswall m.fl. (M) efterlyser i kommittémotion 2021/22:3775 tillkännagivanden om att den nya rättsstatsmekanismen bör förstärkas och breddas för att effektivare kunna användas mot korruption (yrkande 18) och om att verka för att rättsstatsprincipen respekteras både i EU och i omvärlden (yrkande 19). I kommittémotion 2021/22:3996 yrkande 19 begär Joar Forssell m.fl. (L) att riksdagen i ett tillkännagivande ställer sig bakom det som anförs i motionen om mänskliga rättigheter och rättsstatens principer i EU. Enligt motionärerna bör överträdelse av grundläggande principer få konsekvenser för en medlemsstat.

### *Subsidiaritetsprövningen inom EU*

Lars Adaktusson m.fl. (KD) anser i kommittémotion 2021/22:3883 yrkande 3 att Sverige ska verka inom EU för en förstärkt subsidiaritetsprövning. Motionärerna framhåller att Sverige, förutom att stärka subsidiaritetsprövningen inom EU, även bör verka för att införa möjligheten till s.k. röda kort. Vid ett rött kort ska det enligt motionärerna ställas krav på kommissionen att antingen skrota ett förslag eller omarbeta det i enlighet med de synpunkter som har lämnats vid subsidiaritetsprövningen.

### *Europaparlamentet*

Joar Forssell m.fl. (L) begär i kommittémotion 2021/22:3996 yrkande 25 ett tillkännagivande om att stärka Europaparlamentet. Enligt motionärerna bör Europaparlamentet ges rätt att initiera nya EU-lagar som sedan parlamentet tillsammans med ministerrådet fattar beslut om. Motionärerna menar vidare att Europaparlamentet bör ges rätt att vid särskilda händelser kalla enskilda, t.ex. företagsledare, till granskningsutfrågningar. Därutöver anser motionärerna att de nationella parlamenten bör ges större möjligheter till insyn och påverkan i samband med att EU:s institutioner tar fram nya lagar och att de

nationella parlamenten bör kunna uppmana kommissionen att lägga fram lagförslag.

### *Faktagranskning av EU-domstolens underlag*

Staffan Eklöf (SD) efterlyser i motion 2021/22:377 ett tillkännagivande om att regeringen ska verka för att ett granskningsförfarande upprättas för det vetenskapliga underlag som EU-domstolen har för sina domar. Motionären framhåller att eftersom EU-domstolens avgöranden inte går att överklaga och medlemsstaternas domstolar och myndigheter måste följa dessa avgöranden är det viktigt att innehållet i EU-domstolens underlag faktagranskas.

## **Gällande rätt**

### *Medlemskapet i EU och internationellt samarbete*

Den 1 januari 1995 anslöt sig Sverige till EU. Samma dag trädde lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen i kraft.

Samarbetet i EU regleras genom ett antal fördrag som har antagits och ändrats allt eftersom samarbetet har utvecklats. Fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) innehåller övergripande bestämmelser för unionen. EU-fördraget i sin nuvarande form började gälla den 1 december 2009 när Lissabonfördraget<sup>1</sup> trädde i kraft. Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) kompletterar EU-fördraget med mer detaljerade bestämmelser.

Samarbetet inom EU bygger på att medlemsstaterna genom fördragen har tilldelat EU befogenheter att uppnå gemensamma mål. Principen om tilldelade befogenheter ska styra avgränsningen av EU:s befogenheter (artikel 5.1 i EU-fördraget). Det finns tre huvudsakliga typer av befogenhetsfördelning mellan EU och medlemsstaterna:

- Områden där EU har exklusiva befogenheter.
- Områden där EU och medlemsstaterna delar befogenheter.
- Områden där EU endast har befogenheter att vidta åtgärder för att stödja, samordna eller komplettera medlemsstaternas åtgärder.

Varje befogenhet som inte har tilldelats EU i fördragen tillhör medlemsstaterna (artiklarna 4 och 5.2 i EU-fördraget). Utövandet av befogenheterna ska styras av principerna om subsidiaritet och proportionalitet (artikel 5.1 i EU-fördraget).

Av 1 kap. 10 § regeringsformen framgår att Sverige är medlem i EU. Det följer vidare av bestämmelsen att Sverige även inom ramen för Förenta nationerna och Europarådet samt i andra sammanhang deltar i internationellt samarbete. Bestämmelsen trädde i kraft den 1 januari 2011.

<sup>1</sup> Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (Lissabonfördraget).

Enligt 10 kap. 6 § första stycket regeringsformen kan riksdagen inom ramen för samarbetet i EU överlåta beslutanderätt som inte rör principerna för statsskicket. Sådan överlåtelse förutsätter att fri- och rättighetskyddet inom det samarbetsområde till vilket överlåtelsen sker motsvarar det som ges i regeringsformen och i europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Av andra stycket följer att riksdagen kan besluta om en sådan överlåtelse om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för det. Riksdagens beslut kan också fattas i den ordning som gäller för att stifta grundlagar. Överlåtelsen kan beslutas först efter riksdagens godkännande av överenskommelsen enligt 10 kap. 3 § regeringsformen. Om förutsättningarna i 10 kap. 6 § regeringsformen inte är uppfyllda krävs en ändring i grundlagen för att kunna överlåta beslutanderätt.

### *Rättsstatsprincipen och mänskliga rättigheter*

#### **EU-fördragen**

Av artikel 2 i EU-fördraget följer att unionen ska bygga på värdena respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter. Dessa värden ska vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle som kännetecknas av mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män.

Enligt artikel 7 i EU-fördraget får rådet under vissa omständigheter slå fast att det finns en klar risk för att en medlemsstat allvarigt åsidosätter värden som anges i artikel 2. Det följer bl.a. av artikeln att rådet på förslag från en tredjedel av medlemsstaterna eller från kommissionen och efter Europaparlamentets godkännande, samt efter att ha uppmanat den medlemsstat det gäller att framföra sina synpunkter, enhälligt får slå fast att en medlemsstat allvarligt och ihållande åsidosätter värden som anges i artikel 2. Rådet får därefter besluta om att tillfälligt upphäva vissa av de rättigheter som den aktuella medlemsstaten har till följd av tillämpningen av fördragen, inbegripet rösträtten i rådet för företrädaren för den medlemsstatens regering.

I enlighet med artikel 7.2 i EU-fördraget kan det efter ett enhälligt beslut i rådet slås fast att en överträdelse i fråga om artikel 2 redan skett, och att överträdelsen är allvarlig och ihållande.

Av artikel 7.3 i EU-fördraget följer att rådet med kvalificerad majoritet kan besluta om att tillfälligt upphäva vissa av den berörda medlemsstatens rättigheter, inbegripet rösträtten i rådet. Den sanktion som ska delas ut är inte på förhand fastställd.

Kommissionen kan i enlighet med artiklarna 258–260 i EUF-fördraget inleda ett överträdelseförfarande om en medlemsstat inte har uppfyllt en skyldighet enligt fördragen. Det kan också handla om skyldigheter som följer av sekundärrätten, dvs. direktiv, förordningar eller beslut. Efter ett dialogförfarande kan kommissionen avge ett motiverat yttrande. Medlemsstaten får

då tillfälle att lämna sina synpunkter. Om medlemsstaten inte rättar sig efter yttrandet inom en viss angiven tid får kommissionen föra ärendet vidare till EU-domstolen. Enligt artikel 260 i EUF-fördraget kan EU-domstolen fastställa att en överträdelse har ägt rum och kan kräva att medlemsstaten ska vidta de åtgärder som krävs för att följa domstolens dom. Om kommissionen därefter anser att medlemsstaten inte har vidtagit sådana åtgärder, får kommissionen väcka en ny talan vid EU-domstolen. Denna talan kan utmynna i att domstolen ålägger medlemsstaten att betala böter.

### **EU:s rättighetsstadga**

EU:s rättighetsstadga beskriver de fri- och rättigheter som EU erkänner att varje människa har. Det handlar t.ex. om tanke-, religions-, yttrande- och mötesfrihet, rätt till ett skyddat privatliv och barns rätt till skydd och omvårdnad. Stadgan är till stor del en sammanfattning av de rättigheter som redan finns inom EU genom fördragen och EU-domstolens praxis.

### **Europakonventionen**

Sverige och alla andra EU-medlemsländer är medlemmar i Europarådet och har anslutit sig till Europakonventionen. I Sverige har Europakonventionen och vissa ändrings- och tilläggsprotokoll till konventionen införlivats med svensk rätt genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Det pågår även inom EU en process för att ansluta EU till Europakonventionen.

### **EU:s verktygslåda för att skydda rättsstatsprincipen**

#### *Ramen för rättsstatsprincipen*

EU har ett antal verktyg till sitt förfogande för att skydda unionens grundläggande värden. Sedan 2014 utgör ramen för rättsstatsprincipen det första steget för att säkra efterlevnaden av rättsstatsprincipen inom unionen. När en ny ram föreslogs av kommissionen angavs som skäl dels att överträdelseförfaranden endast kan inledas vid överträdelser av en viss bestämmelse i EU-lagstiftningen, dels att trösklarna är höga för att aktivera och besluta om förebyggande förfaranden och sanktionsförfaranden när det finns en risk att en medlemsstat åsidosätter de värden som anges i artikel 2 i EU-fördraget.<sup>2</sup>

Ramen syftar till att genom dialog med den berörda medlemsstaten få denna att vidta åtgärder som säkrar att rättsstatsprincipen följs och på så sätt undvika ett överträdelseförfarande eller artikel 7-förfarande. Ramen innefattar som regel tre steg: en bedömning av kommissionen, en rekommendation av kommissionen och en uppföljning av rekommendationen. Till skillnad från den europeiska rättsstatsmekanismen (se nedan) riktar ramen in sig på enskilda medlemsstater.

<sup>2</sup> COM(2014) 158 En ny ram för att stärka rättsstatsprincipen.



### *Rådets årliga rättsstatsdialog*

Genom allmänna rådets slutsatser från den 16 december 2014 fastställdes att rådet skulle genomföra en årlig rättsstatsdialog. Enligt slutsatserna från 2014 ska dialogen baseras på objektivitet, icke-diskriminering och likabehandling av alla medlemsstater.

Det finska ordförandeskapet föreslog i november 2019 slutsatser om en förstärkt rättsstatsdialog som skulle fokusera på en årlig lägesuppdatering om utvecklingen på rättsstatsområdet. Denna lägesuppdatering kan enligt slutsatserna genomföras med stöd av kommissionens årliga rapport om rättsstatsprincipen, som omfattar situationen i medlemsstaterna och unionen i sin helhet. Kommissionen uppmanades att nära involvera medlemsstaterna när rapporten tas fram.

Ordförandeskapsslutsatserna blev inte formella rådsslutsatser eftersom de inte fick stöd av två medlemsstater.

### *En europeisk rättsstatsmekanism*

Europaparlamentet har vid ett flertal tillfällen i resolutioner föreslagit en ny EU-mekanism för demokrati, rättsstatlighet och grundläggande rättigheter. Den föreslagna rättsstatsmekanismen skulle till skillnad från ramen för rättsstatsprincipen bedöma hur samtliga medlemsstater följer de värden som anges i artikel 2 i EU-fördraget. Mekanismen skulle bl.a. innehålla en årlig evidensbaserad och objektiv utvärdering inklusive landsspecifika rekommendationer.

Kommissionen föreslog i ett meddelande i juli 2019 att EU och medlemsstaterna skulle öka insatserna för att främja en stark politisk och rättslig kultur som stöder rättsstatsprincipen, och utveckla instrument som förebygger att rättsstatsproblem uppstår eller förvärras.<sup>3</sup> Kommissionens meddelande avsåg dels åtgärder för att stärka och effektivisera redan befintliga verktyg, dels nya verktyg. Ett sådant nytt verktyg är den europeiska rättsstatsmekanismen som ska omfatta samtliga medlemsstater. Mekanismen är utformad som en årlig cykel som ska främja rättsstatsprincipen och förebygga att rättsstatliga problem uppstår eller förvärras.

Den europeiska rättsstatsmekanismen är inte rättsligt bindande, men de nästkommande tre ordförandeskapen har åtagit sig att fortsätta arbetet med mekanismen.

Den nya mekanismen har resulterat i två rapporter från kommissionen om rättsstatssituationen i EU.<sup>4</sup> Europaparlamentet har kommenterat den första rapporten bl.a. i en resolution från den 24 juni 2021 (2021/2025[INI]). Parlamentet välkomnar rapporten och påpekar att det under de senaste åren i flera resolutioner har påtalat allvarliga rättsstatsproblem i en rad medlemsstater. Samtidigt uppmanas kommissionen bl.a. att fördjupa de

<sup>3</sup> COM(2019) 343 Att stärka rättsstatsprincipen inom unionen – En åtgärdsplan.

<sup>4</sup> COM(2020) 580 Kommissionens meddelande 2020 års rapport om rättsstatsprincipen – Rättsstatssituationen i EU och COM(2021) 700 Kommissionens meddelande 2021 års rapport om rättsstatsprincipen – Situationen när det gäller rättsstatsprincipen i EU.

landsspecifika analyserna i syfte att bättre kunna bedöma hur allvarliga utmaningarna för rättsstaten är. I den andra rapporten finns specifika rekommendationer till medlemsstaterna.

#### *Förordning om skydd av unionsbudgeten*

Den 16 december 2020 antogs en förordning om skydd av unionsbudgeten. Förordningen trädde i kraft den 1 januari 2021. Av artikel 6 i förordningen framgår att kommissionen kan föreslå åtgärder för skydd av unionsbudgeten. Rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet. Enligt artikel 4 kan åtgärder vidtas om det har fastställts att överträdelse av rättsstatens principer i en medlemsstat påverkar eller riskerar att allvarligt påverka den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen på ett tillräckligt direkt sätt. Av skälen framgår att åtgärder får vidtas även vid systematiska överträdelse och inte bara i t.ex. enskilda fall av korruption. I artikel 5 anges de åtgärder som kan vidtas för skydd av unionsbudgeten, t.ex. innehållande av utbetalningar och förbud mot att ingå nya avtal om lån.

#### *Dom från EU-domstolen*

Ungern och Polen väckte var sin talan vid EU-domstolen om ogiltigförklaring av förordningen om skydd av unionsbudgeten. I en dom meddelad den 16 februari 2022 ogillade EU-domstolen de båda ländernas talan. Enligt domstolen har förordningen antagits på en adekvat rättslig grund och i förenlighet med det förfarande som föreskrivs i artikel 7 i EUF-fördraget. Unionen har inte heller överskridit sina befogenheter, och rättssäkerhetsprincipen har inte åsidosatts.

#### *Resolution från Europaparlamentet*

Den 21 oktober 2021 antog Europaparlamentet en resolution om rättsstatskrisen i Polen och EU-rättens företrädare (2021/2935[RSP]). I rapporten beklagar parlamentet att den polska författningsdomstolen har beslutat att vissa delar av EU-fördragen strider mot den polska konstitutionen. Europaparlamentet upprepar sin ståndpunkt att inga pengar från EU:s skattebetalare ska ges till regeringar som undergräver de värden som står inskrivna i EU-fördraget. Vidare uppmanas kommissionen och rådet att vidta brådskande och samordnade åtgärder genom att bl.a.

- inleda överträdelseförfaranden
- avbryta eller ställa in utbetalningar eller göra finansiella korrigeringar där så behövs.

## *Subsidiaritetsprövningen inom EU*

### **Subsidiaritetsprincipen**

Lissabonfördraget ger de nationella parlamenten en särskild roll när det gäller kontrollen av hur subsidiaritetsprincipen tillämpas. Innebörden av subsidiaritetsprincipen framgår av artikel 5.3 i EU-fördraget:

Enligt subsidiaritetsprincipen ska unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna [...] och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå.

Subsidiaritetsprincipen gäller således inte på de områden där unionen har exklusiv befogenhet, dvs. områden där unionen ensam har beslutanderätten. Sådana områden är tullunionen, vissa konkurrensregler, den gemensamma handelspolitiken och den monetära politiken för medlemsstater som har euron som valuta (se artikel 3 i EUF-fördraget). För övriga områden inom unions-samarbetet där befogenheten är delad mellan unionen och medlemsstaterna gäller att subsidiaritetsprincipen ska tillämpas.

### **Delade befogenheter**

Enligt artikel 4 i EUF-fördraget ska unionen ha delad befogenhet med medlemsstaterna om den genom fördragen tilldelas en befogenhet som inte omfattas av de områden som omfattas av artiklarna 3 och 6 i EUF-fördraget.

Av artikel 2 i EUF-fördraget framgår vidare att när fördragen tilldelar unionen en befogenhet som ska delas med medlemsstaterna på ett visst område, får unionen och medlemsstaterna lagstifta och anta rättsligt bindande akter på detta område. Medlemsstaterna ska utöva sin befogenhet om inte unionen har utövat sin befogenhet.

Varje gång som rådet och Europaparlamentet utfärdar en rättsakt inom ett givet område upphör medlemsstaternas rätt att lagstifta på ett sätt som står i strid med eller kan påverka den gemensamma rättsaktens tillämpning (Melin & Nergelius, EU:s konstitution, Maktfördelningen mellan den europeiska unionen, medlemsstaterna och medborgarna, 7 uppl., 2012, s. 31 f.).

Det som sker kan beskrivas som att unionen successivt utnyttjar den kompetens som den fått genom fördraget i takt med att rättsakter beslutas. I samma takt upphör den tidigare samtidiga kompetensen hos medlemsstaterna. Detta brukar kallas lagstiftningsutrymmets upptagenhet eller EU-rättens spärrverkan. I den utsträckning som gemensamma normer beslutas blir utrymmet för nationell lagstiftning upptaget eller in-tecknat (Melin & Nergelius, s. 31).

### **EU-institutionernas och de nationella parlamentens roll**

Unionens institutioner ska tillämpa subsidiaritetsprincipen i enlighet med protokoll nr 2 om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna (protokoll nr 2). Enligt artikel 5 i protokoll nr 2 ska utkasten till

lagstiftningsakter motiveras i fråga om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Detta gäller oavsett om kommissionen eller i förekommande fall någon annan är förslagsställare.

Genom Lissabonfördraget har, som nämnts, de nationella parlamenten fått en särskild roll i kontrollen av hur subsidiaritetsprincipen tillämpas. Enligt artikel 5.3 i EU-fördraget ska de nationella parlamenten se till att subsidiaritetsprincipen följs i enlighet med det förfarande som anges i protokollet.

Kommissionen, och i förekommande fall andra förslagsställare, ska överlämna sina utkast till lagstiftningsakter och sina ändrade utkast till de nationella parlamenten. Efter att utkasterna har överlämnats till de nationella parlamenten får varje nationellt parlament (eller kammare i ett sådant parlament som har två kamrar) lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med skälen till att det anser att det aktuella utkastet inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen. De nationella parlamenten har åtta veckor på sig att lämna ett sådant motiverat yttrande.

Europaparlamentet, rådet och kommissionen ska ta hänsyn till alla motiverade yttranden från de nationella parlamenten.

### **Gula kort**

Varje nationellt parlament har två röster, vilket innebär att det finns totalt 56 röster inom EU. I de länder som har tvåkammerssystem har kamrarna en röst vardera. Om minst en tredjedel av det totala antal röster som har tilldelats de nationella parlamenten står bakom uppfattningen att ett lagstiftningsutkast strider mot subsidiaritetsprincipen ska utkastet omprövas av kommissionen eller i förekommande fall av en annan förslagsställare (det gula kortet). Efter omprövningen kan kommissionen eller någon annan förslagsställare besluta att antingen vidhålla utkastet, ändra det eller dra tillbaka det. Detta beslut ska vara motiverat.

### **Orange kort**

Inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet kan ett förslag till lagstiftningsakt som lett till att minst en enkel majoritet av de nationella parlamentens röster har ställt sig bakom kritiska yttranden få ytterligare konsekvenser under lagstiftningsprocessen (det orange kortet). Efter omprövningen kan kommissionen besluta att antingen vidhålla förslaget, ändra det eller dra tillbaka det. Om kommissionen väljer att vidhålla förslaget, ska den i ett motiverat yttrande ange skälen till varför den anser att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Före den första behandlingen ska Europaparlamentet och rådet ta ställning till om lagstiftningsförslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen och ska då särskilt beakta de motiveringar som har angetts och delas av majoriteten av de nationella parlamenten samt kommissionens motiverade yttrande. Om rådet med en majoritet av 55 procent av rådsmedlemmarna eller Europaparlamentet med en majoritet av de avgivna rösterna anser att lagstiftningsförslaget inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen, ska förslaget inte behandlas vidare.

## **Interparlamentariskt samarbete**

De nationella parlamenten i EU och Europaparlamentet har sedan flera år tillbaka ett interparlamentariskt samarbete. Inom det interparlamentariska samarbetet i EU förs diskussioner om hur de nationella parlamentens samarbete och verktyg för att påverka EU:s beslutsprocess kan stärkas.

Även kommissionen har lyft fram frågan om de nationella parlamentens roll och har en uttalad ambition om en stärkt dialog med de nationella parlamenten. Den politiska dialogen med de nationella parlamenten initierades genom ett meddelande från 2006, det s.k. Barrosoinitiativet, och har därefter utvecklats. De nationella parlamenten deltar i denna dialog i olika utsträckning utifrån skilda nationella förutsättningar.

### *Europaparlamentet*

Europaparlamentet ska vara sammansatt av företrädare för unionens medborgare, och dess medlemmar väljs vart femte år genom allmänna och direkta val i medlemsstaterna (artikel 14 i EU-fördraget). Parlamentet lagstiftar och beslutar om unionens budget tillsammans med rådet. Europaparlamentet har också en kontrollerande funktion, framför allt gentemot kommissionen.

Kommissionen består av en ledamot från varje medlemsstat (artikel 17 i EU-fördraget). Till kommissionens uppgifter hör att främja unionens allmänna intresse, ta initiativ i det syftet och säkerställa en korrekt tillämpning av fördragen. Kommissionen har inom de flesta områden ensamrätt att lägga fram förslag till lagstiftning.

Huvudregeln är att lagstiftningsakter ska antas på förslag från kommissionen (artikel 17.2 i EU-fördraget). Inom det straffrättsliga och polisiära samarbetet kan dock en grupp av minst en fjärdedel av medlemsstaterna ta initiativ till lagstiftning. Europaparlamentet har initiativrätt i ett fåtal frågor som gäller parlamentets ledamöter och verksamhet. I några mycket specifika fall kan även EU-domstolen, Europeiska centralbanken och Europeiska investeringsbanken ta initiativ till lagstiftningsärenden.

Europaparlamentet har bl.a. tagit fram ett lagstiftningsförslag till en förordning om Europaparlamentets undersökningsrätt (2019/2536[RSP]). Rådet och kommissionen anser att förslaget är för långtgående. Det gäller bl.a. omfattningen av undersökningsrätten.

Regeringen har vid några tillfällen informerat konstitutionsutskottet om förslaget. I januari 2021 fick utskottet skriftlig information om pågående förhandlingar som Statsrådsberedningen ansvarar för. Av informationen framgår bl.a. att medlemsstaterna och rådets rättstjänst alljämt är starkt kritiska mot väsentliga delar av förslaget om Europaparlamentets undersökningsrätt. Av den skriftliga informationen framgår vidare att regeringens ståndpunkt inför förhandlingarna är att rättsakten inte bör medföra skyldigheter för enskilda och myndighetsföreträdare i medlemsstaterna att lämna upplysningar, vittna m.m. som sträcker sig längre än vad som gäller för

myndigheter och enskilda i förhållande till riksdagen och att förordningen inte ska förändra den institutionella balansen, inbegripet att kommissionens roll som fördragets väktare ska respekteras.

### *EU-domstolen*

EU-domstolens uppgift är att säkerställa att lag och rätt följs vid tolkningen och tillämpningen av EU-rätten och att se till att unionens institutioner handlar inom sina respektive behörighetsområden och i enlighet med EU-rätten (skr. 2015/16:115 s. 231). Det är också EU-domstolen som ytterst avgör om medlemsstaterna och unionens institutioner följer och tillämpar EU-rätten korrekt.

I EUF-fördraget finns närmare bestämmelser om EU-domstolen och dess domare (artiklarna 251–281).

### **Tidigare utredningar m.m.**

#### *Medlemskapet i EU och internationellt samarbete*

Inför anslutningen till EU diskuterades hur medlemskapet och dess konsekvenser borde komma till uttryck i regeringsformen. Frågan behandlades av Grundlagsutredningen inför EG (SOU 1993:14). Enligt utredningen fanns det två möjliga sätt att låta medlemskapet komma till uttryck i regeringsformen. Antingen fick medlemskapets konsekvenser framgå av var och en av de berörda bestämmelserna eller så skulle det finnas en allmän regel om medlemskapet som lämnade utrymme åt medlemskapets rättsliga följder. Utredningen valde att föreslå att en allmän bestämmelse om medlemskapet skulle föras in i regeringsformen. Någon allmän bestämmelse om EU-medlemskapet infördes emellertid inte. I regeringsformen avspeglades i stället EU-medlemskapet i fyra bestämmelser.

Frågan om en allmän bestämmelse om EU-medlemskapet behandlades även av Grundlagsutredningen, som ansåg att en ny bestämmelse borde införas i 1 kap. regeringsformen i vilken det anges att Sverige är medlem i EU (SOU 2008:125 s. 496). Som skäl för förslaget anfördes bl.a. följande (s. 497 f.):

Vårt medlemskap i EU är det internationella samarbete som har störst direkt påverkan på det svenska samhället, något som bl.a. kommer till uttryck genom den omfattande överlåtelse som har skett av svensk beslutanderätt från riksdag och regering till EU:s institutioner. En stor andel av de bestämmelser som svenska medborgare har att följa har numera sin grund i regler meddelade på EU-nivå och inte enligt regeringsformens bestämmelser om normgivning. De grundläggande bestämmelserna meddelas i dessa fall inte av riksdag eller regering utan av organ på EU-nivå. Gemenskapsrätten har på dessa områden företrädare framför konkurrerande nationella bestämmelser, däribland i princip även regeringsformen och våra andra grundlagar. Den slutliga uttolkningen av sådana bestämmelser görs av EG-domstolen och inte av de domstolar som i regeringsformen utpekats som högsta dömande instanser, dvs. Högsta domstolen och Regeringsrätten.

På de områden som berörs av en överlåtelse kan Sverige inte längre på egen hand ingå internationella överenskommelser med andra stater eller med internationella organisationer. På samarbetsområden som inte förutsätter överlåtelse av beslutanderätt – något som i princip gäller vid polissamarbete och på straffrättens område samt inom utrikes- och säkerhetspolitiken – har samarbetet formellt inte samma påtagliga inverkan på det svenska rättssystemet. I realiteten innebär dock även dessa samarbetsformer långtgående politiska och juridiska bindningar för Sverige.

Som har framgått ovan var en grundtanke vid införandet av regeringsformen att denna borde spegla de faktiska politiska förhållandena i landet. På EU-området kan regeringsformen knappast anses leva upp till denna målsättning. Hänvisningarna till EU sker i fyra spridda och mer funktionellt inriktade bestämmelser. Medlemskapet går bara att indirekt utläsa ur dessa. Vi menar att EU-medlemskapet tydligt bör framgå för den som tar del av regeringsformen. Att Sverige är medlem i EU bör därför anges redan i 1 kap. om statsskickets grunder. Däremot finns det inte anledning att låta medlemskapets konsekvenser framgå av var och en av de bestämmelser i regeringsformen som på olika sätt påverkas.

Det kan – vilket berördes av Grundlagsutredningen inför EG (SOU 1993:14 s. 92 f.) – hävdas att ett inskrivande av medlemskapet i grundlag skulle kunna begränsa Sveriges konstitutionella handlingsfrihet om landet snabbt vill lämna EU. Att i en sådan situation återta den beslutanderätt som har överlämnats till EU skulle formellt kunna kräva att regeringsformen först ändras så att medlemskapet inte längre grundlagsskyddas (jfr prop. 1964:140 s. 132). Vi menar dock att det inte längre är rimligt att låta den typen av överväganden styra utformningen av regeringsformen i detta hänseende. Det realistiska är att ett svenskt eventuellt utträde ur EU skulle ske stegvis och efter grundliga överväganden som även innefattar nödvändiga ändringar av regeringsformen.

Grundlagsutredningen konstaterade vidare att regeringsformen inte innehöll någon allmän bestämmelse som på ett mer omedelbart sätt berörde Sveriges övriga internationella samarbeten direkt med andra länder och inom ramen för olika internationella organisationer (SOU 2008:125 s. 498). Mot bakgrund av dessa samarbetens betydelse för det svenska samhället framstod detta enligt utredningen som en brist. Grundlagsutredningen föreslog därför att en bestämmelse om Sveriges deltagande i internationellt samarbete skulle införas i 1 kap. regeringsformen och att samarbetet inom ramen för Förenta nationerna och Europarådet särskilt skulle framhållas i bestämmelsen. Detta uteslöt emellertid enligt Grundlagsutredningen inte att värdefullt samarbete också skulle kunna ske i andra former, exempelvis i andra internationella organisationer eller genom bilateralt samarbete.

Regeringen ställde sig bakom Grundlagsutredningens förslag (prop. 2009/10:80). Våren 2010 behandlade konstitutionsutskottet regeringens proposition, och utskottet delade regeringens bedömning att Sveriges medlemskap i EU har så långtgående effekter på det svenska samhället att det borde flyttas fram i regeringsformens inledande kapitel (bet. 2009/10:KU19 s. 50).

## Tidigare riksdagsbehandling

### *Medlemskapet i EU och internationellt samarbete*

Hösten 2008 behandlade utrikesutskottet regeringens proposition 2007/08:168 Lissabonfördraget (bet. 2008/09:UU8). Konstitutionsutskottet yttrade sig i ärendet (yttr. 2008/09:KU3y). Enligt utrikesutskottet kunde Lissabonfördraget och de protokoll som hade förtecknats i slutakten till fördraget godkännas av riksdagen. Utskottet ansåg att varken ändringar i dåvarande 10 kap. 5 § regeringsformen<sup>5</sup> eller i någon annan grundlagsbestämmelse behövdes för att Sverige skulle kunna tillträda Lissabonfördraget. I denna del instämde utrikesutskottet i vad regeringen och konstitutionsutskottet hade anfört. I anslutning till propositionen behandlades några motionsyrkanden om folkomröstning om Lissabonfördraget. I denna del konstaterade utrikesutskottet när det gäller den svenska ratifikationsprocessen att riksdagen tidigare har tagit ställning för att inte genomföra en folkomröstning, senast med anledning av utskottets betänkande 2007/08:UU10 (rskr. 2007/08:176). Utrikesutskottet anförde vidare att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick. Enligt utskottet är riksdagen väl skickad att ta ställning i frågor som nya fördrag och fördragsändringar kan ge upphov till. Tidigare fördragsändringar efter Sveriges medlemskap i EU har också varit föremål för ställningstagande i riksdagen (bet. 1997/98:UU13, rskr. 1997/98:197, bet. 2001/02:KU1, rskr. 2001/02:92). Enligt utrikesutskottets mening fanns det inte anledning att i det aktuella fallet göra på något annat sätt, och utskottet avstyrkte därför motionsyrkandena.

Våren 2012 behandlade konstitutionsutskottet motioner om medlemskapet i EU och om upphävande av bestämmelsen i regeringsformen om att Sverige är medlem i EU (bet. 2011/12:KU15 s. 15 f.). I sitt ställningstagande noterade utskottet att det följer av regeringsformen att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick. Utskottet konstaterade att den aktuella bestämmelsen nyligen hade införts i grundlagen. Utskottet hänvisade också till vad det hade uttalat i samband med behandlingen av regeringens förslag i denna del (se bet. 2009/10:KU19 s. 50). Med anledning av detta avstyrkte utskottet en motion om att bestämmelsen i regeringsformen om att Sverige är medlem i EU skulle upphävas. Utskottet fann inte heller skäl att förorda en översyn av frågan om Sveriges medlemskap i EU och avstyrkte därför två motionsyrkanden om detta.

Konstitutionsutskottet behandlade under våren 2016 ett motionsyrkande om att det inte bör framgå av regeringsformen med vilka organ Sverige samarbetar internationellt (bet. 2015/16:KU16 s. 33 f.). Utskottet avstyrkte motionsyrkandet med motiveringen att frågan om Sveriges internationella samarbeten relativt nyligen hade utretts av Grundlagsutredningen och att den aktuella bestämmelsen trätt i kraft den 1 januari 2011.

<sup>5</sup> Numera 10 kap. 6 § regeringsformen.



Motionsyrkanden om att folkomrösta om medlemskapet i EU, att bestämmelsen i regeringsformen om att Sverige är medlem i EU ska upphävas och att det inte bör framgå av regeringsformen med vilka organ Sverige samarbetar internationellt behandlades av utskottet även våren 2019 (bet. 2018/19:KU30 s. 25 f. ). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte yrkandena. I betänkandet lämnades en reservation om att det inte bör framgå av regeringsformen med vilka organ Sverige samarbetar internationellt (SD).

Senast utskottet behandlade liknande motionsyrkanden var våren 2021 (bet. 2020/21:KU24 s. 92). Yrkandena avstyrktes då efter beredning i förenklad ordning.

### *Rättsstatsprincipen och mänskliga rättigheter*

Under våren 2019 behandlade konstitutionsutskottet flera motionsyrkanden om mänskliga rättigheter (bet. 2018/19:KU27). Utskottet underströk att värnandet av de mänskliga rättigheterna och människors demokratiska delaktighet är av central betydelse, för Europa liksom för övriga världen. Mot bakgrund av det arbete som för närvarande bedrivs inom EU för att stärka skyddet för de mänskliga rättigheterna och värnandet av rättsstatens principer såg utskottet inte något behov av att föreslå något tillkännagivande till regeringen. Motionsyrkandena avstyrktes därför.

I yttranden till utrikesutskottet om kommissionens arbetsprogram har konstitutionsutskottet vid flera tillfällen framhållit att respekten för mänskliga rättigheter och rättsstaten utgör fundamentet i en demokrati. I yttrandet över arbetsprogrammet för 2020 uttalade utskottet även att utskottet värdesätter kommissionens arbete med att stärka och försvara rättsstatsprincipen och framhöll vikten av att kommissionen fortsätter detta arbete (yttr. 2019/20:KU6y).

Utskottet granskade i maj 2019 kommissionens meddelande om att ytterligare stärka rättsstatsprincipen inom EU (COM(2019) 163). Bland annat värdesatte utskottet att kommissionen fortsätter sitt arbete för att främja och försvara rättsstatsprincipen, och utskottet delade regeringens oro över utvecklingen på rättsstatsområdet (utl. 2018/19:KU37). Utskottet välkomnade därför att kommissionen hade tagit initiativ till en diskussion om hur man kan förbättra de verktyg som finns till förfogande för EU:s institutioner för att skydda unionens grundläggande värden, däribland respekten för rättsstaten. Vidare ansåg utskottet att det är av stor vikt att de verktyg som finns till förfogande används och att nya kan bidra till att stärka tillämpningen av rättsstatsprincipen inom unionen. Utskottet framhöll att EU:s grundläggande värden inte är förhandlingsbara. Den bredare diskussion om att ytterligare stärka rättsstatsprincipen som kommissionen tagit initiativ till är enligt utskottet angelägen, och utskottet kommer att följa det fortsatta arbetet.

Under våren 2021 granskade utskottet kommissionens meddelande om 2020 års rapport om rättsstatsprincipen (COM(2020) 580, utl. 2020/21:KU14).

Utskottet anförde bl.a. att den europeiska rättsstatsmekanismen utgör ett nytt verktyg som kompletterar andra EU-instrument. Den årliga granskningsmodellen syftar till att främja skyddet av rättsstaten och förebygga att rättsstatliga problem uppstår eller förvärras. I sin första årliga rättsstatsrapport ger kommissionen exempel på positiva trender inom rättsstatsområdet inom EU, men också på allvarliga utmaningar. Utskottet underströk återigen vikten av respekten för grundläggande rättigheter och rättsstaten, vilka är fundament i en demokrati och centrala för samarbetet inom unionen. En årlig granskning och fortlopande diskussion nationellt och inom EU kan enligt utskottet bidra till att öka respekten för rättsstaten. Därutöver välkomnade utskottet den nya förordningen med skydd av unionsbudgeten vid överträdelse av rättsstatens principer.

Utskottet behandlade under våren 2021 motioner om att stärka skyddet för mänskliga rättigheter och för att värna rättsstatens principer (bet. 2020/21:KU23 s. 49 f.). I sitt ställningstagande framhöll utskottet på nytt att respekten för mänskliga rättigheter och rättsstaten utgör fundamentet i en demokrati och underströk att utskottet vid upprepade tillfällen hade framhållit vikten av att värna de mänskliga rättigheterna och rättsstatens principer. Mot bakgrund av det arbete som pågår inom EU för att stärka skyddet för mänskliga rättigheter och för att värna rättsstatens principer fann utskottet inte skäl att föreslå något tillkännagivande till regeringen om detta och avstyrkte motionsyrkandena. I betänkandet lämnades två reservationer (C, L).

### *Subsidiaritetsprövningen inom EU*

Våren 2018 behandlade konstitutionsutskottet ett motionsyrkande om bl.a. röda kort (bet. 2017/18:KU36 s. 38 f.). I sitt ställningstagande noterade utskottet att frågor om bl.a. de nationella parlamentens roll på olika sätt behandlades inom EU. Därutöver fann utskottet inte några skäl att ta sådana initiativ som motionärerna yrkade på. Yrkandet avstyrktes därmed.

Utskottet behandlade under våren 2021 motionsyrkanden om subsidiaritetsprövningen inom EU (bet. 2020/21:KU24 s. 51 f.). I sitt ställningstagande betonade utskottet vikten av de nationella parlamentens särskilda roll när det gäller kontrollen av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen. Utskottet fann dock inte skäl att ta sådana initiativ som motionärerna föreslog. Mot denna bakgrund avstyrkte utskottet motionsyrkandena.

Enligt 7 kap. 8 § riksdagsordningen ska konstitutionsutskottet följa riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen och en gång om året meddela kammaren sina iakttagelser. I december 2021 redovisade utskottet resultatet av uppföljningen för 2020 (bet. 2021/22:KU5).

### *Europaparlamentet*

Våren 2021 behandlade konstitutionsutskottet motionsyrkanden om att stärka Europaparlamentet (bet. 2020/21:KU24 s. 51 f.). Utskottet var inte berett att

ställa sig bakom förslaget om ett tillkännagivande i syfte att stärka Europaparlamentet. När det gällde lagstiftningens kvalitet såg utskottet positivt på det arbete som bedrivs av kommissionen för bl.a. ökad öppenhet och transparens i lagstiftningsarbetet och bättre konsekvensanalyser. Utskottet fann dock inte skäl att ta sådana initiativ som motionärerna föreslog. Mot denna bakgrund avstyrkte utskottet motionsyrkandena. I betänkandet lämnades en reservation (L).

### *Faktagranskning av EU-domstolens underlag*

Våren 2019 behandlade konstitutionsutskottet ett motionsyrkande om att Sverige ska verka för att ett granskningsförfarande upprättas för det underlag som EU-domstolen har för sina domar (bet. 2018/19:KU30 s. 29 f.). Utskottet, som inte fann några skäl att ta ett sådant initiativ som motionären föreslog, avstyrkte motionsyrkandet.

Även våren 2021 behandlade utskottet motsvarande motionsyrkanden (bet. 2020/21:KU24 s. 92). Yrkandena avstyrktes då efter beredning i förenklad ordning.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet har vid upprepade tillfällen framhållit vikten av att värna de mänskliga rättigheterna och rättsstatens principer. Vidare följer utskottet löpande det arbete som pågår inom EU. Mot bakgrund av det arbete som pågår inom EU för att stärka skyddet för mänskliga rättigheter och för att värna rättsstatens principer finner utskottet inte skäl att föreslå något tillkännagivande till regeringen om detta. Motionsyrkandena avstyrks därför.

När det gäller motionsyrkandena om medlemskapet i EU och internationellt samarbete, subsidiaritetsprövningen inom EU, Europaparlamentet och faktagranskning av EU-domstolens underlag vidhåller utskottet sina tidigare ställningstaganden och avstyrker motionsyrkandena.

## Åtgärder för att vitalisera demokratin

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om nationella folkomröstningar, medborgarinitiativ, internationella avtal, det konstitutionella skyddet för demokratin, en ny maktutredning, lobbyregister och en demokratikanon.

Jämför reservation 13 (SD), 14 (L), 15 (MP), 16 (L), 17 (C) och 18 (L).

### Motionerna

#### *Nationella folkomröstningar*

Johnny Skalin (SD) anser i motionerna 2021/22:1915 och 2021/22:2034 att nationella folkomröstningar ska kunna användas i större utsträckning än i dag. Motionären anför bl.a. att det händer att de folkvalda och väljarna har olika uppfattningar i stora och avgörande frågor och att den representativa demokratin måste kompletteras med en möjlighet för väljarna att tvinga fram en folkomröstning.

I motion 2021/22:374 begär Staffan Eklöf (SD) ett tillkännagivande om att utreda former för information till medborgarna inför folkomröstningar.

#### *Medborgarinitiativ*

Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkar i kommittémotion 2021/22:3287 yrkande 7 att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om medborgarförslag. I motion 2021/22:244 yrkande 1 efterlyser Markus Wiechel (SD) en översyn av möjligheten att lämna in s.k. e-petitioner. Motionärerna framhåller vikten av att en medborgare kan framföra sin uppfattning offentligt. Ett system med e-petitioner skulle enligt motionärerna kunna innebära att förslag från medborgarna publiceras på en webbplats, och när ett visst antal personer signerat eller röstat för ett förslag behandlas det av behörigt utskott i riksdagen.

I kommittémotion 2021/22:3388 yrkande 12 begär Tina Acketoft m.fl. (L) att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om försöksverksamhet med folkmotion. Även Robert Hannah (L) begär i motion 2021/22:2363 yrkande 1 ett tillkännagivande om att utreda och därefter införa medborgerlig förslagsrätt i riksdagen. Motionärerna instämmer i 2014 års Demokratiutrednings förslag att det på nationell nivå ska göras möjligt att ta upp en folkmotion till riksdagen om motionen får stöd av minst 1 procent av de röstberättigade till riksdagsval. Ett system med folkmotioner kan enligt motionärerna leda till ett ökat politiskt engagemang bland svenska medborgare.

Camilla Hansén m.fl. (MP) efterlyser i motion 2021/22:4102 yrkande 3 ett tillkännagivande om att införa ett nationellt medborgarinitiativ. Enligt

motionärerna vore ett system med folkmotioner, eller någon annan form av nationellt medborgarinitiativ, ett viktigt steg mot att stärka den svenska demokratin och öka medborgarnas inflytande i samhället.

### *Internationella avtal*

Staffan Eklöf (SD) efterlyser i motion 2021/22:373 en folklig granskning inför en ratificering av internationella avtal. Enligt motionären bör svenska folket ges en möjlighet att granska internationella avtal eller överenskommelser som kommer att påverka svensk lagstiftning och politik, innan de ratificeras eller undertecknas. Detta skulle exempelvis kunna göras genom folkomröstning.

I motion 2021/22:678 yrkar Staffan Eklöf (SD) ett tillkännagivande om att en utredning ska tillsättas som analyserar hur förutsättningarna för vår demokrati har förändrats av internationella avtal och att utredningen ska föreslå förändringar som ska hindra demokratin från att minska ytterligare. Enligt motionären bör utredningen bl.a. beakta minoritetsregeringars påverkan.

### *Det konstitutionella skyddet för demokratin*

I kommittémotion 2021/22:3388 yrkande 1 begär Tina Acketoft m.fl. (L) att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om stärkt konstitutionellt skydd för de demokratiska strukturerna. Motionärerna efterlyser en fördjupad diskussion om hur de demokratiska strukturerna kan göras mer robusta. Det yttersta skyddet ligger enligt motionärerna i en stark folklig uppslutning för de demokratiska värderingarna.

### *En ny maktutredning*

I motion 2021/22:2355 yrkar Christer Nylander (L) att en maktutredning ska tillsättas. Motionären framhåller att sedan Maktutredningen presenterade sitt betänkande på 1990-talet har det svenska samhället förändrats radikalt och det gäller också ur ett maktperspektiv. Frågor kring makt och maktens fördelning är enligt motionären centrala i en demokrati. Motionären anser att det behövs en fördjupad debatt om hur medborgarnas makt över politiken kan upprätthållas i en globaliserad värld och hur individens egenmakt kan stärkas.

### *Lobbyregister*

I partimotion 2021/22:3509 yrkande 17 begär Annie Lööf m.fl. (C) ett tillkännagivande om att skapa ett lobbyregister. Motionärerna vill inrätta ett lobbyregister eller ett öppenhetsregister på nationell nivå. Att beslutsfattare talar med representanter för näringslivet, fackföreningar, intresseorganisationer och civilsamhället är enligt motionärerna i grunden en nyttig del av lagstiftningsprocessen och regeringsarbetet. Genom sådana samtal kan olika delar av samhället vara med och utforma politiska beslut som påverkar dem.

### *En demokratikanon*

Johan Pehrson m.fl. (L) begär i partimotion 2021/22:3965 yrkande 46 ett tillkännagivande om en demokratikanon som ska bestå av en samling texter som har haft särskild betydelse för framväxten av demokratin i Sverige. Även Nina Lundström (L) efterlyser i motion 2021/22:2312 en demokratikanon. Motionärerna anför att det är angeläget att regeringen ger en grupp experter från olika delar av samhället i uppgift att ta fram en demokratikanon som ska kunna användas i bl.a. skolor.

## **Gällande rätt m.m.**

### *Inledning*

Av 1 kap. 1 § första stycket regeringsformen följer att all offentlig makt i Sverige utgår från folket. I andra stycket sägs att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse.

I 1 kap. 4 § regeringsformen anges bl.a. att riksdagen är folkets främsta företrädare och att riksdagen stiftar lag.

### *Nationella folkomröstningar*

Enligt 8 kap. 2 § första stycket 5 regeringsformen meddelas föreskrifter om rådgivande folkomröstning i hela riket och förfarandet vid folkomröstning i grundlagsfråga genom lag. Bestämmelser om folkomröstningar finns i folkomröstningslagen (1979:369). I 18 § föreskrivs att det inför en rådgivande folkomröstning anges i särskild lag vilken fråga som ska ställas till folket samt tidpunkten för omröstningen.

I 8 kap. 16 § regeringsformen fastställs förutsättningarna för att anordna en folkomröstning om vilande grundlagsförslag samt föreskrifter om omröstningen. Folkomröstningar kan även aktualiseras enligt 10 kap. regeringsformen (6 § andra stycket och 7–9 §§), som gäller förhållandet till andra stater.

### *Medborgarinitiativ*

Inför beslutet om en ny regeringsform behandlades fundamentala frågor om svenskt statskick. Grundlagberedningen konstaterade bl.a. att en medverkan i besluten från alla medborgares sida inte är möjlig i alla de frågor där beslut ska fattas (SOU 1972:15 s. 76). Konstitutionsutskottet påminde i sitt förslag till riksdagsbeslut om vissa grundläggande värderingar utifrån vilka Grundlagberedningen bedrivit sitt arbete och om vilka det rådde enighet inom beredningen (bet. KU 1973:26 s. 16 f.). Dessa värderingar avsåg bl.a. det representativa systemet och de politiska partierna. När det gäller det representativa systemet framhölls att detta är nödvändigt för handläggningen av rikets gemensamma angelägenheter och att de valda representanterna svarar

politiskt för följderna av de beslut de fattar. När det gäller partierna var den givna förutsättningen för arbetet att den politiska verksamheten i Sverige även i framtiden skulle försiggå främst genom partier. Utskottet delade dessa värderingar.

Enligt artikel 11.4 i EU-fördraget får ett antal unionsmedborgare, som uppgår till minst 1 miljon personer och som kommer från ett betydande antal medlemsstater, ta initiativ till att uppmana kommissionen att, inom ramen för sina befogenheter, lägga fram ett lämpligt förslag i frågor där dessa medborgare anser att det krävs en unionsrättsakt för att tillämpa fördraget. Vilka regler och förfaranden som gäller framgår av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/788 av den 17 april 2019 om det europeiska medborgarinitiativet.

I Sverige saknas föreskrifter som tillåter medborgarinitiativ på nationell nivå. Däremot kan kommuner och regioner med stöd av 8 kap. 1 § kommunallagen (2017:725) besluta att medborgarna får väcka förslag i fullmäktige, s.k. medborgarförslag.

Enligt 8 kap. 2 § kommunallagen får ett ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga i fullmäktige väckas av minst 10 procent av de röstberättigade kommun- eller regionmedlemmarna enligt lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar (folkinitiativ). Initiativet ska vara skriftligt, ange den aktuella frågan samt innehålla initiativtagarnas egenhändiga namnteckningar, uppgifter om när namnteckningarna gjorts, namnförtydliganden, personnummer och adressuppgifter.

Av 5 kap. 37 § kommunallagen följer att om ett folkinitiativ har väckts enligt 8 kap. 2 § ska fullmäktige besluta att folkomröstning ska hållas, förutsatt att den fråga som initiativet avser är sådan att fullmäktige kan besluta om den och att inte minst två tredjedelar av de närvarande ledamöterna röstar mot förslaget. Av förarbetena framgår att bestämmelsen innebär att det finns en presumtion för att ett folkinitiativ ska leda till att en folkomröstning hålls om den fråga som initiativet avser är sådan att fullmäktige kan besluta om den (prop. 2009/10:80 s. 321).

I den proposition som innehöll förslaget om att införa möjligheten till medborgarförslag anförde regeringen att olika vägar behöver stå öppna för medborgarna att påverka politiken och att medborgarna genom rätten att väcka förslag i fullmäktige ges möjlighet att påverka den lokala politiken direkt (prop. 2001/02:80 s. 53). Regeringen framhöll att rätten att initiera ärenden i fullmäktige har ett stort symboliskt värde och att den medborgerliga förslagsrätten kan leda till ett ökat engagemang i kommunal- och landstingspolitiska frågor, till fler diskussioner mellan valen bland medborgarna och till ett minskat avstånd mellan väljare och valda. Därmed kunde förslagsrätten också komma att stärka den representativa demokratins funktionssätt och vitalisera fullmäktige.

Slutligen kan nämnas att det i Finland sedan 2012 finns en lag om medborgarinitiativ på nationell nivå. Enligt lagen har minst 50 000 röstberättigade finska medborgare rätt att lägga fram initiativ för riksdagen om att

en lag ska stiftas. Ett medborgarinitiativ kan väckas av en eller flera röstberättigade finska medborgare, och ett initiativ kan innehålla antingen ett lagförslag eller ett förslag om att lagberedning ska inledas. Ett initiativ kan också gälla ändring eller upphävande av en gällande lag. Stödförklaringar för ett medborgarinitiativ ska samlas in på papper eller på elektronisk väg i ett datanät. Stödförklaringarna ska samlas in inom sex månader.

### *Internationella avtal*

Överenskommelser med andra stater eller med mellanfolkliga organisationer ingås av regeringen (10 kap. 1 § regeringsformen). I vissa fall krävs dock att riksdagen dessförinnan har godkänt överenskommelsen.

Enligt 10 kap. 3 § första stycket regeringsformen krävs riksdagens godkännande innan regeringen ingår en för riket bindande internationell överenskommelse som

1. förutsätter att en lag ändras eller upphävs eller att en ny lag stiftas eller
2. i övrigt gäller ett ämne som riksdagen ska besluta om.

Om det riksdagsbeslut som avses i första stycket 1 eller 2 ska fattas enligt en särskild ordning, ska denna följas även vid riksdagens godkännande av överenskommelsen (10 kap. 3 § andra stycket regeringsformen).

Även i andra fall krävs riksdagens godkännande innan regeringen ingår en internationell överenskommelse som är bindande för riket, om överenskommelsen är av större vikt (10 kap. 3 § tredje stycket regeringsformen). Regeringen kan dock avstå från att inhämta riksdagens godkännande, om rikets intresse kräver det. Regeringen ska då i stället överlägga med Utrikesnämnden innan överenskommelsen ingås.

### *Skollagen*

Enligt 1 kap. 4 § skollagen (2010:800) ska utbildningen inom skolväsendet bl.a. förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på.

## **Tidigare utredningar**

### *Grundlagsregleringen om nationella folkomröstningar*

Grundlagsutredningen såg bl.a. över folkomröstningsinstitutet på nationell och kommunal nivå (SOU 2008:125 s. 223 f.). När det gäller nationella folkomröstningar anförde utredningen att möjligheten att hålla rådgivande nationella folkomröstningar är ett värdefullt komplement till den representativa demokratin och att sådana omröstningar kan bidra till att öka medborgarnas politiska engagemang och till att vitalisera demokratin. Utredningen framhöll också att nationella folkomröstningar har en folkbildande effekt. Enligt Grundlagsutredningen fanns redan goda möjligheter att hålla rådgivande nationella folkomröstningar, och det fanns inte något skäl att utvidga dessa



möjligheter. Någon rätt för en minoritet i riksdagen eller för ett visst antal medborgare att påkalla en folkomröstning borde enligt utredningen inte införas. Grundlagsutredningen fann inte heller något skäl att närmare reglera förfarandet vid rådgivande folkomröstningar. Det borde enligt utredningen inte införas någon möjlighet att hålla beslutande folkomröstningar i andra frågor än om vilande förslag till en grundlagsändring. Grundlagsutredningen föreslog endast mindre ändringar av bestämmelsen om att hålla beslutande folkomröstningar om vilande grundlagsförslag.

Regeringen ställde sig bakom Grundlagsutredningens förslag, som därefter antogs av riksdagen (prop. 2009/10:80, bet. 2009/10:KU19 och bet. 2010/11:KU4, rskr. 2010/11:21).

### *Grundlagsregleringen om internationella avtal*

Grundlagsutredningen utredde även grundlagsregleringen av det internationella samarbetet (SOU 2008:125 s. 483 f.). Som har redovisats tidigare menade utredningen bl.a. att EU-medlemskapet tydligt borde framgå för den som tar del av regeringsformen. Vidare konstaterade utredningen att regeringsformen inte innehöll någon allmän bestämmelse som berör Sveriges övriga internationella samarbeten direkt med andra länder och inom ramen för olika internationella organisationer. Grundlagsutredningen föreslog i denna del att det uttryckligen borde framgå att Sverige deltar i internationellt samarbete. Därutöver föreslog utredningen vissa förändringar av bestämmelserna när det gäller överlåtelse av beslutanderätt med anledning av samarbetet inom EU. Syftet med detta var att säkerställa att en betryggande majoritet av riksdagens ledamöter står bakom beslutet.

### *Demokratiutredningar*

Genom åren har regeringen tillsatt utredningar med uppdrag att analysera allmäntillståndet i demokratin (SOU 2016:5 s. 89). De två mer omfattande utredningarna har varit Maktutredningen (SOU 1990:44) under perioden 1985–1990 och Demokratiutredningen (SOU 2000:1) under perioden 1997–2000. Maktutredningen var en kommitté som bestod av forskare från olika discipliner, och den hade bl.a. till uppgift att fördjupa kunskaperna om den svenska demokratins villkor och om medborgarnas möjligheter att påverka sina levnadsvillkor. Demokratiutredningen var en parlamentariskt sammansatt kommitté, och i dess uppdrag ingick att belysa de förutsättningar, problem och möjligheter som folkstyret stod inför på 2000-talet. Båda utredningarna hade till uppgift att göra breda översyner av demokratins villkor och utveckling.

Därutöver finns några utredningar med mer begränsade uppdrag. Dessa är Lokaldemokratikommittén (SOU 1993:24), Demokratiutvecklingskommittén (SOU 1996:162), Kommundemokratikommittén (SOU 2001:48) och Kommittén för den lokala demokratins funktionssätt (SOU 2012:30).

## Pågående arbete

### *2014 års Demokratiutredning*

Regeringen beslutade i juli 2014 att ge i uppdrag åt en särskild utredare att utarbeta förslag till åtgärder för att öka och bredda engagemanget inom den representativa demokratin och att stärka individens möjligheter till delaktighet i och inflytande över det politiska beslutsfattandet mellan de allmänna valen (dir. 2014:111). Vidare utsågs bl.a. en parlamentarisk referensgrupp som skulle bistå utredaren i arbetet. Utredningen, som tog namnet 2014 års Demokratiutredning – Delaktighet och jämlikt inflytande (Demokratiutredningen), överlämnade i januari 2016 sitt betänkande *Låt fler forma framtiden!* (SOU 2016:5).

För att vitalisera demokratin och stärka de enskilda medborgarnas inflytande över beslutsfattandet föreslår Demokratiutredningen att det införs en medborgerlig förslagsrätt i riksdagen, en s.k. folkmotion (s. 331 f.). En folkmotion innebär enligt Demokratiutredningen att en enskild individ som har rösträtt till riksdagen får möjlighet att väcka ett förslag och att förslaget, om det får stöd av 1 procent av de röstberättigade till riksdagen, ska tas upp som en motion i riksdagen. Folkmotionen ska kunna lämnas och stödjas över internet. Om motionen fått tillräckligt stöd väcks den i riksdagen på samma sätt som motioner av riksdagsledamöter och utskottsbehandlas. Beroende på vad motionären kräver kan ett bifall till motionen leda till ett utskottsinitiativ eller ett tillkännagivande till regeringen. I betänkandet framhålls att förslaget om folkmotion är inspirerat av det s.k. medborgarinitiativet som finns i Finland. Med en möjlighet att väcka en folkmotion i riksdagen får enligt Demokratiutredningen alla individer tillgång till en formell kanal för att göra sin röst hörd. Detta skulle kunna innebära att de resursstarka organisationernas övertag i opinionsbildningen kan vägas upp och leda till transparens i påverkansarbetet. Införandet av folkmotion kan också enligt Demokratiutredningen motiveras av de politiska partiernas försvagade ställning och de förändrade formerna för politiskt deltagande och engagemang. I betänkandet framhålls att den föreslagna reformen innebär att ändringar behöver göras i riksdagsordningen, och därför föreslås att införandet av medborgerlig förslagsrätt, folkmotion, ska utredas i särskild ordning.

Enligt Demokratiutredningen bör vidare en maktutredning tillsättas för att sammanställa kunskap om hur maktförhållandena i det svenska samhället har förändrats sedan millennieskiftet och för att analysera hur pågående samhällsförändringar kan påverka maktförhållandena på sikt (s. 94 f.). I betänkandet redovisas närmare hur en sådan maktutredning bör organiseras och dess uppgifter.

Demokratiutredningen behandlar även lobbning (s. 354 f.). Utredningen konstaterar att ett förslag som ofta nämns i den mediala debatten om lobbning är att införa någon form av registrering av lobbyister och att förslaget delvis har inspirerats av de register som finns i bl.a. EU. Ett register över lobbyister

har genom en överenskommelse mellan Europaparlamentet och kommissionen upprättats på EU-nivå. Demokratiutredningen anser att ett obligatoriskt eller frivilligt lobbyregister i Sverige varken är lämpligt ur ett demokratiskt hänseende eller realistiskt ur ett juridiskt perspektiv. Ett uppenbart problem är enligt utredningen svårigheten att avgöra vad som bör definieras som lobbning. De olika påverkansaktörer som kontakter beslutsfattare omfattar både enskilda individer och företag, ideella organisationer, medborgerliga sammanslutningar, representanter för näringslivet, fackförbund, tankesmedjor och professionella pr-byråer. Demokratiutredningen framhåller att det skulle vara svårt att införa en reglering av politisk påverkan som enbart skulle omfatta vissa aktörer, såsom organiserade eller professionella lobbyister. Därutöver menar utredningen att en obligatorisk registrering inte är förenlig med grundlagarna. En frivillig registrering, i likhet med det system som finns i EU, skulle enligt Demokratiutredningen troligen inte ge några positiva effekter för demokratin. Bland annat skulle den demokratiska rättigheten för var och en att försöka påverka politiker urholkas. Politiker kan också tendera att lyssna mer till de registrerade lobbyisterna, vilket skulle hämma mångfalden. Därutöver visar erfarenheterna från bl.a. EU att det är få organisationer som väljer att registrera sig.

Vidare behandlar Demokratiutredningen skolans demokratiuppdrag (s. 513 f.). I denna del anför utredningen bl.a. att kunskapen om hur kommuner och regioner fungerar samt formerna för medborgerligt inflytande i det politiska beslutsfattandet bör öka bland skolelever och att skolor i större utsträckning bör samverka med förvaltningen i kommuner och regioner och träffa företrädare för de politiska partierna på lokal nivå. Demokratiutredningen föreslår därför att den lokala demokratins funktionssätt ska ingå som en av insatserna i det nationella skolutvecklingsprogrammet. Detsamma ska gälla för kunskap om kritisk granskning och källkritik. Därutöver framhålls att föreningsengagemanget i grund- och gymnasieskolorna måste stödjas.

Demokratiutredningen anför vidare att även universiteten och högskolorna har en central plats i demokratin och att det därför är viktigt att de politiska studentförbunden, politiska partier och andra föreningar som baseras på en värdegrund av demokrati och mänskliga rättigheter har goda förutsättningar att verka på högskolorna. För att betona högskolornas betydelse för demokratin anser utredningen att det bör framgå av högskolelagen att högskolorna ska verka för att främja demokratins centrala principer och respekten för allas lika värde.

Demokratiutredningens betänkande har remitterats, och ärendet bereds för närvarande i Regeringskansliet.

### *Sekretariatet för demokratijubileet och Demokratin 100 år*

I mars 2015 beslutade riksdagsstyrelsen att en parlamentarisk kommitté skulle bildas med uppdrag att lägga fram förslag på hur ett demokratijubileum skulle

kunna se ut. Arbetsgruppens rapport skulle användas som underlag för kommitténs arbete.

Den parlamentariska kommittén lämnade i oktober 2015 ett förslag till omfattning och val av tidpunkt för högtidlighållandet av demokratins införande i Sverige. I november 2015 beslutade riksdagsstyrelsen bl.a. att

- riksdagens högtidlighållande av demokratins genombrott i Sverige skulle inledas den 17 december 2018 och avslutas i januari 2022
- riksdagens högtidlighållande skulle sätta processen för demokratiseringen och riksdagens roll i denna i centrum
- den parlamentariska kommittén för riksdagens högtidlighållande av demokratins införande skulle ta fram ett program för riksdagens aktiviteter och arrangemang som skulle genomföras under perioden.

I februari 2018 inrättades ett sekretariat för demokratijubileet vid Riksdagsförvaltningens kommunikationsavdelning, och under jubileumsåren anordnades en rad olika aktiviteter i riksdagens lokaler och runt om i landet. Det har även tagits fram studiematerial och böcker. Närmare information om demokratijubileet, olika arrangemang och det material som tagits fram finns på riksdagens webbplats.

För att uppmärksamma att det 2021 var hundra år sedan det första riksdagsvalet där både kvinnor och män fick rösta beslutade regeringen i juni 2018 att tillsätta en kommitté med uppdrag att under 2018–2021 planera, samordna och genomföra flera insatser och aktiviteter för en stark demokrati (dir. 2018:53). Kommittén antog namnet Demokratin 100 år (Ku 2018:2).

## **Tidigare riksdagsbehandling**

### *Nationella folkomröstningar*

Våren 2014 behandlade konstitutionsutskottet motioner om ytterligare förutsättningar för nationella folkomröstningar (bet. 2013/14:KU18 s. 9 f.). I sitt ställningstagande konstaterade utskottet att förutsättningarna för att få till stånd sådana folkomröstningar relativt nyligen hade setts över av Grundlagsutredningen. Utskottet ansåg att det inte fanns någon anledning att göra ett tillkännagivande om en ny översyn och avstyrkte därför motionerna.

Utskottet behandlade motsvarande motionsyrkanden bl.a. våren 2019 (bet. 2018/19:KU30 s. 34 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte yrkandena.

Senast utskottet behandlade motionsyrkanden om ytterligare förutsättningar för nationella folkomröstningar var våren 2021 (bet. 2020/21:KU24 s. 92). Yrkandena avstyrktes då efter beredning i förenklad ordning.

### *Medborgarinitiativ*

Våren 2012 behandlade konstitutionsutskottet en motion om att införa ett webbaserat verktyg för lagstiftningsprocessen i riksdagen (bet. 2011/12:KU19 s. 10 f.). Utskottet noterade i sitt ställningstagande att utvecklingen av e-förvaltning och e-demokrati ger större möjligheter för medborgare att på ett enklare och effektivare sätt ta del av offentlig information och att delta i den demokratiska dialogen. I sammanhanget konstaterade utskottet att såväl riksdagen som regeringen tillhandahåller egna webbplatser genom vilka nästan all dokumentation om den svenska lagstiftningsprocessen görs tillgänglig. Utskottet bedömde således att tillgängligheten till kunskap om utvecklingsprocessen i fråga om lagförslag är god. Utskottet ansåg vidare att medborgarnas deltagande i handläggningen av rikets gemensamma angelägenheter, t.ex. i frågor om lagstiftning, främst säkerställs genom folkvalda representanter för politiska partier. Mot den bakgrunden saknades enligt utskottet anledning att föreslå en översyn av möjligheten att införa ett sådant webbaserat verktyg för lagstiftningsprocessen som motionären hade begärt.

En motion om en förslagsbox för allmänheten behandlades av utskottet våren 2013 (bet. 2012/13:KU17 s. 29 f.). I sitt ställningstagande hänvisade utskottet till ett tidigare uttalande om att medborgarnas deltagande i handläggningen av rikets gemensamma angelägenheter, t.ex. i frågor om lagstiftning, främst säkerställs genom folkvalda representanter för politiska partier. Utskottet vidhöll denna uppfattning och avstyrkte motionen.

Våren 2016 och våren 2018 behandlade utskottet motionsyrkanden om medborgarinitiativ på nationell nivå (bet. 2015/16:KU16 s. 29 f. och bet. 2017/18:KU36 s. 28 f.). Utskottet konstaterade att den fråga som aktualiserades i motionerna bereddes i Regeringskansliet. Detta beredningsarbete borde enligt utskottet inte föregripas, och därför avstyrktes motionsyrkandena.

Även våren 2019 behandlade utskottet motsvarande motionsyrkanden (bet. 2018/19:KU30 s. 36 f.). Utskottet fann inte skäl att ta sådana initiativ som motionärerna föreslog och avstyrkte motionsyrkandena. I betänkandet lämnades en reservation (SD).

Senast utskottet behandlade motionsyrkanden om medborgarinitiativ på nationell nivå var våren 2021 (bet. 2020/21:KU24 s. 92). Yrkandena avstyrktes då efter beredning i förenklad ordning.

### *Internationella avtal*

Våren 2021 behandlade konstitutionsutskottet motioner om en folklig granskning inför en ratificering av internationella avtal (bet. 2020/21:KU24 s. 59 f.). Utskottet, som inte fann skäl att ta ett sådant initiativ som motionären föreslog, avstyrkte motionerna.

### *En ny maktutredning*

Våren 2014 behandlade konstitutionsutskottet en motion om en ny maktutredning (bet. 2013/14:KU34 s. 36 f.). Utskottet ansåg att det inte fanns

skäl att göra ett tillkännagivande om en ny bred maktutredning och avstyrkte motionen.

Motioner om en ny maktutredning behandlades av utskottet även våren 2018 och våren 2021 (bet. 2017/18:KU36 s. 120 f. och bet. 2020/21:KU24 s. 86 f.). Utskottet, som vidhöll sitt tidigare ställningstagande, avstyrkte motionerna.

### *Lobbyregister*

Konstitutionsutskottet har vid flera tillfällen behandlat motioner om lobbning. Våren 1998 gjorde utskottet med anledning av en motion en allmän genomgång av frågan om lobbning, både i Sverige och i länder där olika typer av registreringsförfaranden tillämpas samt i Europaparlamentet (bet. 1997/98:KU27 s. 53 f.). Utskottet anförde bl.a. att frågan om lobbning som riktar sig mot regeringen och riksdagen verkade ha utvecklats i olika avseenden under senare år. Samtidigt konstaterade utskottet att det saknades en systematisk genomgång av lobbyismens former, omfattning och effekter på det demokratiska systemet i Sverige. Mot denna bakgrund föreföll det lämpligt att avvakta resultatet av det utredningsarbete som då pågick i Demokratiutredningen (se även bet. 1998/99:KU20 s. 13, bet. 2000/01:KU4 s. 34 och bet. 2001/02:KU12 s. 27).

Demokratiutredningen fann i sitt betänkande En uthållig demokrati (SOU 2000:1 s. 95 f.) att en registrering av lobbyister skulle öka den politiska ojämlikheten och därför inte borde införas. Att registrera lobbyisterna skulle konservera en maktfördelning och göra det svårare för nya medborgargrupper att ta sig in. Det gäller framför allt resurssvaga grupper, t.ex. nyare sociala rörelser, som till skillnad från bl.a. näringslivet och fackföreningarna sällan har egna lobbyister. Dessutom visade erfarenheter från USA enligt Demokratiutredningen på praktiska problem med att åstadkomma en användbar lagstiftning.

Våren 2005 behandlade utskottet åter en motion om ökad öppenhet vid lobbning (bet. 2004/05:KU29 s. 29 f.). Utskottet konstaterade att Demokratiutredningen hade funnit att starka skäl talade mot en reglering. Utskottet var då inte berett att förorda en ny utredning i syfte att föreslå en lagstiftning på området och avstyrkte motionen.

Utskottet har därefter vid ett flertal tillfällen vidhållit detta ställningstagande, senast våren 2020 då motioner om en reglering av lobbyister avstyrktes (bet. 2019/20:KU9 s. 12 f.).

### *En demokratikanon*

Utbildningsutskottet har tidigare behandlat motioner om att det borde införas en demokratikanon (bet. 2008/09:UbU17 och bet. 2009/10:UbU8). Utskottet avstyrkte motionerna och hänvisade i sitt ställningstagande till att det i skollagen anges att verksamheten i skolan ska utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar (bet. 2008/09:UbU17 s. 82).

Våren 2016 behandlade konstitutionsutskottet en motion om att införa en demokratikanon (bet. 2015/16:KU16 s. 92 f.). Utskottet konstaterade att utbildningsutskottet tidigare hade avstyrkt motsvarande motioner med hänvisning till skollagens bestämmelse om respekten för grundläggande demokratiska värderingar i skolans verksamhet, att man i det pågående arbetet inom Riksdagsförvaltningen med att förbereda och genomföra ett jubileum med anledning av demokratins införande i Sverige bl.a. övervägde möjligheten att på ett eller annat sätt involvera skolorna i jubileet och att frågor som aktualiserades i motionen bereddes i Regeringskansliet. Detta beredningsarbete borde enligt utskottet inte föregripas. Därmed avstyrkte utskottet motionen.

Motionsyrkanden om att införa en demokratikanon behandlades av konstitutionsutskottet även under våren 2018 (bet. 2017/18:KU36 s. 124 f.). Utskottet, som vidhöll sitt tidigare ställningstagande, avstyrkte motionsyrkandena.

Våren 2021 behandlade konstitutionsutskottet ett motsvarande motion (bet. 2020/21:KU24 s. 89 f.). Utskottet framhöll att som utbildningsutskottet tidigare hade konstaterat finns det redan en bestämmelse i skollagen om respekten för grundläggande demokratiska värderingar i skolans verksamhet. Därutöver hänvisades till det pågående jubileumsarbetet inom Riksdagsförvaltningen och regeringen som på olika sätt uppmärksammade demokratins införande i Sverige, och att skolorna delvis var involverade i detta arbete. Därmed fann utskottet inte skäl att ta ett sådant initiativ som motionären föreslog och motionen avstyrktes.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet har tidigare behandlat motionsyrkanden om nationella folkomröstningar, medborgarinitiativ, internationella avtal, en ny maktutredning, lobbyregister och en demokratikanon. I dessa delar vidhåller utskottet sina tidigare ställningstaganden och avstyrker motionsyrkandena.

När det gäller motionsyrkandet om det konstitutionella skyddet för demokratin delar utskottet uppfattningen att de demokratiska principerna ska förklaras och försvaras. Utskottet finner dock inte skäl att ta ett sådant initiativ som motionärerna föreslår. Motionsyrkandet avstyrks därför.

## Politiska partier och riksdagsarbetet

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om en representativ fördelning av politiska uppdrag, yttre hot mot politiska partier, partifinansiering, en minskning av antalet riksdagsledamöter och byte av partitillhörighet och ledamotsuppdraget.

Jämför reservation 19 (C).

### Motionerna

#### *En representativ fördelning av politiska uppdrag*

Nicklas Attefjord m.fl. (MP) yrkar i kommittémotion 2021/22:4065 yrkande 26 att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om politiska uppdrag och proportionellt bättre representation. Motionärerna framhåller att politiska uppdrag på nationell nivå i alldeles för liten omfattning innehas av personer över 65 år.

#### *Yttre hot mot politiska partier*

Annie Lööf m.fl. (C) efterlyser i partimotion 2021/22:3509 yrkande 12 ett tillkännagivande om att tillsätta en utredning i syfte att stärka de politiska partiernas motståndskraft mot yttre hot.

#### *Partifinansiering*

I partimotion 2021/22:3509 begär Annie Lööf m.fl. (C) tillkännagivanden om att stärka förbudet mot partifinansiering från utländska källor (yrkande 13) och om att införa striktare regler för partifinansiering, med krav på politiska partier att redovisa fler uppgifter om sina finanser och att skyndsamt efter val redovisa intäkter och utgifter kopplade till valkampanjer (yrkande 16).

#### *En minskning av antalet riksdagsledamöter*

Yrkanden om att minska antalet riksdagsledamöter framställs av Jan Ericson (M) i motion 2021/22:581, av Sten Bergheden (M) i motion 2021/22:2719 och av Hampus Hagman (KD) i motion 2021/22:3167. Som skäl anför motionärerna bl.a. att antalet ledamöter i riksdagen – vid en jämförelse med andra länder – är stort i förhållande till landets folkmängd, att en stor del av riksdagsledamöterna är okända för väljarna och att ett minskat antal ledamöter skulle innebära en högre igenkänning bland väljarna. Andra skäl som framförs är att en sådan förändring skulle minska kostnaderna och även ge de invalda ledamöterna ett större helhetsinflytande och ansvar.



### *Byte av partitillhörighet och ledamotsuppdraget*

Markus Wiechel m.fl. (SD) efterlyser i motion 2021/22:256 yrkande 6 ett tillkännagivande om att partitillsatta positioner i riksdagen bör bli partimandat. Motionärerna framhåller att det är ett allvarligt demokratiskt problem när en ledamot blir en s.k. politisk vilde och att detta problem bör lösas på så sätt att de partitillsatta positionerna i riksdagen ändras från personmandat till partimandat. I motion 2021/22:2411 begär Hans Rothenberg (M) att de politiska församlingarna och partierna ska ges möjlighet att i större grad hantera representationen av de mandat som tilldelats partierna genom allmänna val.

I motion 2021/22:2016 begär Maria Stockhaus (M) tillkännagivanden om att politiker som vill lämna sitt ursprungsparti under en mandatperiod ska lämna sitt uppdrag och ersättas av en ny person (yrkande 1) och om att en lag som hanterar personer utan partitillhörighet (politiska vildar) ska införas (yrkande 2). Enligt motionären är det inte acceptabelt med ett system som gör det möjligt att byta parti eller bli partilös under en mandatperiod.

Markus Wiechel m.fl. (SD) efterlyser i motion 2021/22:256 yrkande 2 åtgärder mot förtroendevaldas skolk. Enligt motionärerna bör regeringen återkomma med förslag på hur förtroendevalda med en orimligt hög frånvaro kan förlora hela eller delar av sitt arvode alternativt avsättas.

## **Gällande rätt m.m.**

### *Politiska partier och personval*

De politiska partiernas verksamhet är i det närmaste helt oreglerad. Anledningen till detta är att principen om åsiktsbildningens frihet har ansetts motivera en stor varsamhet när det gäller att reglera partiernas verksamhet (se bl.a. SOU 2008:125 s. 209).

Det är genom de politiska partierna som kandidater till de politiska förtroendeuppdragen rekryteras. Partierna har fri rätt att nominera kandidater till sina listor.

Enligt 3 kap. 1 § regeringsformen utses riksdagen genom fria, hemliga och direkta val. Vid ett sådant val genomförs röstning på parti med möjlighet för väljarna att lämna särskild personröst. Grundlagsregleringen gäller endast val till riksdagen, men den princip som regleringen ger uttryck för gäller även för övriga allmänna val (prop. 1993/94:115 s. 11).

Personvalsmodellen påverkar inte mandatfördelningen mellan partierna utan endast platsfördelningen inom ett parti. Syftet med personvalsinslaget är dels att väljarna ska ges bättre möjlighet att påverka vilka som ska representera dem, dels att förstärka kontakterna mellan väljare och valda. För att göra en avvägning mellan partiernas och väljarnas inflytande över vilka kandidater som ska bli valda på de mandat som partiet har vunnit i valkretsen har det införts en spärr för personrösterna. I riksdagsvalet gäller att personrösterna ska motsvara minst 5 procent av partiets röster i valkretsen.

Bestämmelser om hur ledamöter ska utses finns i 14 kap. vallagen (2005:837).

Grundlagsutredningen behandlade frågan om personval (SOU 2008:125 s. 165 f.). Utredningen konstaterade att personvalsdeltagandet successivt hade minskat sedan möjligheten att lämna en särskild personröst infördes. Även det genomslag som personvalet fått när det gäller vilka kandidater som valts var enligt utredningen begränsat. Grundlagsutredningen diskuterade mot den bakgrunden ingående olika förändringar som rörde personvalet. Grundlagsutredningen bestämde sig slutligen för att endast föreslå att spärren för personrösterna i riksdagsvalet skulle sänkas från 8 till 5 procent.

Regeringen ställde sig bakom Grundlagsutredningens förslag, som därefter antogs av riksdagen (prop. 2009/10:80, bet. 2009/10:KU19 och bet. 2010/11:KU4, rskr. 2010/11:21).

### *Insyn i partiernas finansiering av sin verksamhet*

Lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier har till syfte att trygga allmänhetens insyn i hur partier, ledamöter i beslutande politiska församlingar och ersättare för sådana ledamöter finansierar sin verksamhet.

Av lagen följer att ett parti ska redovisa hur det har finansierat sin verksamhet (3 §). Av redovisningen ska det tydligt framgå vilka medel som har kommit in till verksamheten och varifrån medlen kommer (intäktsredovisning). En intäktsredovisning ska bl.a. innehålla uppgifter om hur stort stödet är enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier.

Det framgår vidare av lagen att bl.a. partier inte får ta emot anonyma bidrag till den del värdet överstiger 0,05 prisbasbelopp (5 §).

En intäktsredovisning ska avse räkenskapsår, om den som ska lämna redovisningen är bokföringsskyldig enligt bokföringslagen (1999:1078). I annat fall ska intäktsredovisningen avse kalenderår.

Av 7 § följer att ett parti ska lämna intäktsredovisning för det räkenskapsår eller kalenderår då partiet deltar i val till riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet. Ett parti som har mandat i riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet ska lämna intäktsredovisning för samtliga räkenskapsår eller kalenderår som helt eller delvis sammanfaller med mandatperioden.

Intäktsredovisningarna ska ges in till Kammarkollegiet, och myndigheten ska göra dem tillgängliga för allmänheten på sin webbplats (24 och 27 §§). En intäktsredovisning ska ha kommit in till Kammarkollegiet senast den 1 juli året efter det räkenskapsår eller kalenderår som redovisningen avser.

### *Ledamotsuppdraget*

Riksdagen består av en kammare med 349 ledamöter och det ska finnas ersättare för ledamöterna (3 kap. 2 § regeringsformen).

Sedan enkamarsystemet inrättades 1971 har antalet ledamöter i riksdagen minskat med en ledamot. Det främsta motivet till minskningen var att man så

långt som möjligt ville undvika lika röstetal vid omröstning (SOU 1972:15 s. 124).

Frågan om antalet ledamöter i riksdagen var emellertid redan vid enkammarreformen föremål för delade uppfattningar och har fortsatt att vara det. Författningsutredningen (SOU 1963:17) föreslog med hänvisning till andra jämförbara länder att antalet ledamöter skulle minskas till 290, medan Grundlagberedningen (SOU 1967:26) föreslog 350 ledamöter. Som skäl för detta angavs glesbygdens möjligheter till representation och att 350 ledamöter gav bättre garantier för att alla stora partier blev representerade i varje valkrets. Beredningens minoritet hade föreslagit 300 ledamöter med hänvisning till att riksdagens arbetsduglighet krävde ett lägre ledamotsantal.

Tanken på att minska ledamotsantalet aktualiserades på nytt inom Grundlagberedningen (SOU 1970:17) i samband med beredningens diskussioner om att införa ett ersättersystem. Beredningens majoritet ansåg dock att det angelägna i en nära och levande kontakt mellan väljare och valda inbjöd till försiktighet inför tanken att minska ledamotsantalet. Beredningen ansåg också att det inte fanns någon anledning att koppla samman ersätтарfrågan med den större frågan om det lämpliga antalet riksdagsledamöter. Den ståndpunkten delades också av regeringen och riksdagen (prop. 1972:66, bet. 1972:KU30).

Grundlagsutredningen övervägde bl.a. frågan om riksdagens storlek (SOU 2008:125 s. 167 f.). I denna del framhöll utredningen att en minskning av antalet ledamöter skulle kunna medföra svårigheter att behålla en rimlig representation från olika delar av landet och därmed minska möjligheterna till kontakt mellan väljare och valda. Frågan om riksdagens storlek var dock enligt Grundlagsutredningen relevant även utifrån andra utgångspunkter och diskuterades bl.a. i ljuset av antalet riksdagsledamöter i förhållande till andra jämförbara länder. Utredningens bedömning var att antalet ledamöter i riksdagen inte borde minska. Regeringen gjorde ingen annan bedömning (prop. 2009/10:80).

Endast den som uppfyller villkoren för rösträtt kan vara ledamot av riksdagen eller ersättare för en ledamot (3 kap. 4 § regeringsformen). Varje svensk medborgare som är eller någon gång har varit bosatt i landet och fyllt 18 år har rösträtt vid val till riksdagen. Några andra begränsningar i form av valbarhets- och behörighetsvillkor för en riksdagsledamot eller ersättare finns inte.

Uppdraget som riksdagsledamot innefattar utöver votering i kammaren bl.a. arbete i utskott och EU-nämnden, deltagande i debatter, utövande av riksdagens kontrollmakt och arbete i valkretsen. Riksdagsärenden avgörs genom beslut i kammaren vid normalt två voteringstillfällen per vecka.

Det finns inga formella krav på en riksdagsledamot om närvaro i riksdagen. Det finns inte heller några bestämmelser om att ett visst antal ledamöter måste närvara i kammaren vid votering för att riksdagen ska kunna fatta beslut. En riksdagsledamot har enligt 5 kap. 2 § riksdagsordningen rätt till arvode för sitt uppdrag av allmänna medel.

Närmare bestämmelser om arvode och andra ekonomiska villkor för riksdagsledamöter samt om återkrav och jämkning av arvode och andra ersättningar för ledamöter och ersättare finns främst i lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter. Den 1 januari 2022 infördes efter förslag från utredningen 2019 års riksdagsöversyn bestämmelser om att en ledamot som inte deltar i riksdagsarbetet ska kunna krävas på en återbetalning av arvodet (framst. 2020/21:RS5, bet. 2021/22:KU3, rskr. 2021/22:34 och 44). En ledamot som under ett kvartal har varit frånvarande vid minst 60 procent av voringstillfällena i kammaren ska under vissa angivna förutsättningar betala tillbaka ledamotsarvodet för den tiden.

Riksdagsledamöternas uppdrag i t.ex. utskotten och EU-nämnden fördelas genom val av riksdagen. Av 12 kap. 4 § riksdagsordningen följer att den som har valts till ett uppdrag inom riksdagen inte får lämna uppdraget utan att riksdagen medger det.

En riksdagsledamot kan enligt 5 kap. 3 § riksdagsordningen efter prövning få ledigt från sitt uppdrag. Prövningen görs av talmannen eller riksdagen, beroende på ledighetens längd.

I 4 kap. 11 § regeringsformen regleras de fall då en riksdagsledamot eller en ersättare kan entledigas från eller lämna sitt uppdrag (utom genom dödsfall). Det finns inte någon möjlighet för en väljare eller ett parti att skilja en ledamot från uppdraget (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 268).

Enligt 4 kap. 11 § första stycket regeringsformen får en riksdagsledamot eller en ersättare inte lämna sitt uppdrag utan att riksdagen har medgett det. Av samma bestämmelse andra stycket följer dock att när det finns anledning till det, ska Valprövningsnämnden självmant pröva om en ledamot eller en ersättare är behörig enligt 3 kap. 4 § regeringsformen. Den situation som avses är att en ledamot eller ersättare har förlorat sitt svenska medborgarskap. Den som förklaras obehörig är därmed skild från sitt uppdrag.

En ledamot eller en ersättare får i annat fall skiljas från uppdraget endast om han eller hon genom brott har visat sig uppenbart olämplig för uppdraget (4 kap. 11 § tredje stycket regeringsformen). Beslut om detta fattas av domstol. En förutsättning är dock att straffet för brottet är fängelse i två år eller däröver (jfr 20 kap. 4 § brottsbalken).

I kommunallagen finns bestämmelser om när uppdraget upphör för ledamöter i fullmäktige och i en nämnd (4 kap. 6–10 §§).

Från och med den 1 januari 2022 gäller enligt 12 kap. 13 § andra stycket och tilläggbestämmelse 12.13.1 riksdagsordningen att om en riksdagsledamot lämnar sin partigrupp i riksdagen ska han eller hon också lämna sina uppdrag i utskott och vissa andra riksdagsorgan (framst. 2020/21:RS5, bet. 2021/22:KU3, rskr. 2021/22:34 och 44).

## Tidigare riksdagsbehandling

### *Insyn i partiernas finansiering av sin verksamhet*

I november 2017 överlämnade regeringen propositionen Ökad insyn i partiernas finansiering – ett utbyggt regelverk (prop. 2017/18:55) till riksdagen. Regeringen föreslog bl.a. att kravet på intäktsredovisning skulle utökas till att gälla även för partier på regional och lokal nivå samt för sidoorganisationer till partier. Vidare föreslogs att partier på central nivå som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller av någon annan orsak får statligt stöd och deras sidoorganisationer på central nivå alltid ska lämna en intäktsredovisning. Regeringen föreslog även att det skulle införas ett förbud mot att ta emot anonyma bidrag vars värde överstiger 0,05 prisbasbelopp och att sanktionssystemet skulle anpassas för de olika kategorierna redovisningskyldiga och omfatta även otillåtna anonyma bidrag.

Propositionen behandlades av konstitutionsutskottet (bet. 2017/18:KU19). I sitt ställningstagande konstaterade utskottet att regeringen genom lagförslaget hade slutbehandlat utskottets och riksdagens tillkännagivande om uppgifter om bidragsgivarens identitet. Utskottet ställde sig bakom regeringens överväganden och tillstyrkte lagförslagen.

### *En minskning av antalet riksdagsledamöter*

Motioner om att minska antalet riksdagsledamöter har behandlats av konstitutionsutskottet vid ett flertal tillfällen tidigare.

Under riksmötena 2001/02 och 2003/04 (bet. 2001/02:KU13 s. 37 och bet. 2003/04:KU9 s. 18) vidhöll utskottet sin tidigare bedömning, nämligen att en – mer än helt marginell – minskning av antalet ledamöter skulle medföra svårigheter att behålla såväl en rimlig partirepresentation som en representation över huvud taget från olika delar av landet. Ett minskat antal ledamöter skulle enligt utskottet göra det ännu svårare för framför allt ledamöterna från de mindre partierna att tillfredsställa önskemål om deltagande i sammankomster och andra aktiviteter i valkretsarna.

Våren 2012 behandlade utskottet ett antal motioner om att minska antalet riksdagsledamöter (bet. 2011/12:KU15 s. 19 f.). Utskottet såg inte någon anledning att avvika från de bedömningar som utskottet gjort tidigare. Därutöver noterade utskottet att även Grundlagsutredningen gjort bedömningen att antalet ledamöter i riksdagen inte borde minska. Motionsyrkandena avstyrktes av utskottet.

Även våren 2018 och våren 2019 behandlade utskottet motsvarande motionsyrkanden (bet. 2017/18:KU36 s. 55 f. och bet. 2018/19:KU30 s. 56 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte yrkandena.

Senast utskottet behandlade motionsyrkanden om att minska antalet riksdagsledamöter var våren 2021 (bet. 2020/21:KU24 s. 92). Yrkandena avstyrktes då efter beredning i förenklad ordning.

### *Ledamotsuppdraget*

Konstitutionsutskottet har vid ett flertal tillfällen avstyrkt motioner om begränsningar i ledamotsuppdraget vid byte av partitillhörighet och i huvudsak anfört att varje ledamot bär sitt mandat med det ansvar mot väljarna som det innebär (t.ex. bet. 2001/02:KU13 s. 37 f., bet. 2003/04:KU9 s. 18 f., bet. 2006/07:KU11 s. 23 f., bet. 2009/10:KU19 s. 24 f., bet. 2011/12:KU15 s. 24 f., bet. 2013/14:KU18 s. 35 f. och bet. 2016/17:KU30 s. 19 f.).

Våren 2017 behandlade utskottet ett motionsyrkande om en möjlighet att avsätta riksdagsledamöter med en hög frånvaro (bet. 2016/17:KU18 s. 19 f.). I sitt ställningstagande framhöll utskottet att en riksdagsledamot är förtroendevald och därmed inte anställd av riksdagen eller Riksdagsförvaltningen. Han eller hon är därför enligt utskottet fri att själv bestämma sin arbetsinsats, och det finns inga formella krav på hur stor arbetsinsatsen ska vara. Utskottet avstyrkte motionsyrkandet.

Senast utskottet behandlade motionsyrkanden om begränsningar i ledamotsuppdraget vid byte av partitillhörighet och om en möjlighet att avsätta riksdagsledamöter med en hög frånvaro var våren 2021 (bet. 2020/21:KU24 s. 9 f.). Utskottet noterade att kommittén 2019 års riksdagsöversyn hade övervägt och lämnat förslag som rör en riksdagsledamot som lämnar sin partigrupp respektive inte deltar i riksdagsarbetet och att kommitténs betänkande för närvarande var under beredning. Detta beredningsarbete borde inte föregripas. Mot denna bakgrund avstyrkte utskottet motionsyrkandena om byte av partitillhörighet och ledamotsuppdraget.

I maj 2021 överlämnade riksdagsstyrelsen framställningen 2019 års riksdagsöversyn (framst. 2020/21:RS5) till riksdagen. Konstitutionsutskottet behandlade framställningen under hösten 2021 (bet. 2021/22:KU3). I framställningen föreslog riksdagsstyrelsen bl.a. att en ledamot som inte deltar i riksdagsarbetet ska kunna bli skyldig att återbetala ledamotsarvodet. Utskottet tillstyrkte förslaget som sedermera antogs av riksdagen (rskr. 2021/22:34 och 44). I sitt ställningstagande framhöll utskottet bl.a. vikten av att värna den enskilda riksdagsledamotens ställning och att det var mot denna bakgrund utskottet tidigare hade avstyrkt förslag på regleringar som kunde påverka uppdraget. Samtidigt konstaterade utskottet att en ledamot som under en längre tid och utan godtagbar anledning väljer att inte delta i riksdagsarbetet ändå uppbär fullt arvode riskerar att skada väljarnas förtroende för riksdagen och det demokratiska systemet.

Utskottet, som konstaterade att det är ytterst ovanligt att ledamöter är frånvarande i en sådan omfattning att det innebär ett problem, delade riksdagsstyrelsens bedömning att det i de mest klandervärda fallen är motiverat med en möjlighet till återkrav av arvodet. Utskottet noterade dels att riksdagsstyrelsens förslag innebär att det för ett återbetalningskrav ska krävas en upprepad frånvaro och att ledamoten först blir uppmärksam på att han eller hon vid fortsatt frånvaro riskerar att drabbas av återkrav, dels att beslut i frågor om återkrav ska fattas av den oberoende arvodesnämnden, vars ordförande ska vara eller ha varit ordinarie domare.

I framställningen föreslog riksdagsstyrelsen även att en riksdagsledamot som lämnar sin partigrupp i riksdagen också ska lämna sitt uppdrag i utskott och vissa andra riksdagsorgan. Förslaget antogs av riksdagen efter att det tillstyrkts av utskottet. I sitt ställningstagande hänvisade utskottet till tidigare uttalanden om att utgångspunkten är att varje ledamot under valperioden bär sitt mandat med det parlamentariska ansvar som det innebär. Utskottet framhöll vidare att en riksdagsledamot är fri att under eget ansvar inom vissa ramar själv bestämma hur uppdraget ska utföras och att det är väljarna som i nästa val avgör om ledamotens förtroende ska förnyas. Mot bakgrund framför allt av utskottens uppgift som beredande organ för kammaren och att utskottens sammansättning så långt som möjligt bör avspegla de politiska majoritetsförhållandena i kammaren fanns emellertid enligt utskottet skäl för att en ledamot som lämnar en partigrupp därmed samtidigt bör lämna sin utskottsplats. Detsamma gäller enligt utskottet andra uppdrag inom riksdagen som ledamoten har valts till genom att tillhöra partigruppen. Utskottet ansåg att riksdagsstyrelsens avvägningar var väl avvägda och ställde sig därför bakom förslaget.

Även motionsyrkanden om byte av partitillhörighet och ersättare i fullmäktige har behandlats av utskottet vid flera tillfällen (se bl.a. bet. 2019/20:KU15 s. 25 f.).

### **Utskottets ställningstagande**

När det gäller motionsyrkandet om en representativ fördelning av politiska uppdrag kan utskottet konstatera att de politiska partiernas verksamhet är i det närmaste helt oreglerad och att anledningen till detta är att principen om åsiktsbildningens frihet har ansetts motivera en stor varsamhet när det gäller att reglera partiernas verksamhet. Det är genom de politiska partierna som kandidater till de politiska förtroendeuppdragen rekryteras och partierna har fri rätt att nominera kandidater till sina listor. Sammantaget finner utskottet inte skäl att ta ett sådant initiativ om en representativ fördelning av politiska uppdrag som motionärerna föreslår. Utskottet finner inte heller skäl att ta sådana initiativ om att stärka politiska partiers motståndskraft mot yttre hot eller partifinansiering som motionärerna föreslår. Mot denna bakgrund avstyrker utskottet motionsyrkandena.

Utskottet har tidigare behandlat motionsyrkanden om en minskning av antalet riksdagsledamöter. I denna del vidhåller utskottet sina tidigare ställningstaganden och avstyrker motionsyrkandena.

Slutligen när det gäller motionsyrkandena som rör begränsningar i ledamotsuppdraget så noterar utskottet att numera kan en ledamot som inte deltar i riksdagsarbetet i vissa fall bli skyldig att återbetala ledamotsarvodet. Vidare ska en riksdagsledamot som lämnar sin partigrupp i riksdagen också lämna sitt uppdrag i utskott och vissa andra riksdagsorgan. När det gäller inskränkningar därutöver i ledamotsuppdraget vidhåller utskottet sina tidigare

ställningstaganden och avstyrker motionsyrkandena om byte av partitillhörighet och ledamotsuppdraget.

## Regeringsarbetet m.m.

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om statsrådsförsäkran och regeringsarbetet.

Jämför reservation 20 (SD) och 21 (SD).

### Motionerna

#### *Statsrådsförsäkran*

I kommittémotion 2021/22:3288 yrkande 5 begär Matheus Enholm m.fl. (SD) ett tillkännagivande om att återinföra statsrådsförsäkran. För att påminna om högtidligheten och allvaret i statsrådsuppdraget bör enligt motionärerna en moderniserad statsrådsförsäkran återinföras.

#### *Regeringsarbetet*

Matheus Enholm m.fl. (SD) efterlyser i kommittémotion 2021/22:3290 yrkande 4 ett tillkännagivande om att utreda hur ansvar kan utkrävas av regeringen om den agerat genom ombud, t.ex. en nationell samordnare eller en ombudsman. Enligt motionärerna är det angeläget att utreda frågan om ansvarsutkrävande gentemot regeringen för det arbete som särskilt utsedda s.k. nationella samordnare bedriver på regeringens uppdrag.

### Gällande rätt m.m.

Statsrådsförsäkran var en ed som avlades av ett statsråd när han eller hon tillträdde sitt uppdrag. Försäkran avskaffades i samband med att nuvarande regeringsform trädde i kraft 1975.

Själva regeringsarbetet regleras närmare i 7 kap. regeringsformen. Bestämmelserna är enligt förarbetena avsiktligt knapphändigt utformade (prop. 1973:90 s. 179). Regeringens arbetsformer bör inte göras till föremål för en ingående grundlagsreglering som tynger regeringsarbetet med formaliteter och hindrar en anpassning av arbetet till växlande förhållanden. En allmän utgångspunkt bör därför vara att visa återhållsamhet med att binda regeringens arbetsformer.

Även själva förfarandet vid beredningen av regeringsärenden regleras endast i begränsad omfattning i regeringsformen. Detta förfarande överensstämmer med den allmänna målsättningen om handlingsfrihet för varje regering.



Kommittéväsendet, eller utredningsväsendet, berörs inte särskilt i regeringsformen. Skälet till detta är att kommittéväsendet normalt sett är ett led i beredningen av regeringsärendena, och hur detta ska gå till är en angelägenhet för regeringen. Enligt förarbetena till regeringsformen bör det förhållandet att regeringen är slutligt ansvarig för utformningen och innebörden av de förslag som läggs fram för riksdagen föra med sig att det ytterst är upp till regeringen att avgöra hur utredningsarbetet bör bedrivas (prop. 1973:90 s. 288). Därför får det anses vara regeringens sak att avgöra sådana frågor som om en kommitté ska tillsättas eller om uppdraget ska anförtros en särskild utredare och att ange de riktlinjer efter vilka utredningens arbete ska bedrivas (jfr konstitutionsutskottets ställningstagande i bet. 2015/16:KU21 s. 39).

Kommittéväsendet består huvudsakligen av kommittéer och särskilda utredare. Andra beteckningar som förekommer på dessa utredningar är t.ex. beredningar, delegationer, förhandlare, kommissioner, nämnder, samordnare, råd och utredningar. Därutöver kan regeringen inrätta andra organ med skiftande uppgifter och karaktär och som finns inom eller utom Regeringskansliet.

Allmänna bestämmelser om kommittéer och särskilda utredare finns i kommittéförordningen (1998:1474). Av 1 § kommittéförordningen framgår att förordningen tillämpas på kommittéer som har tillkallats på grund av ett regeringsbeslut och som har ett utredningsuppdrag. Vad som sägs i förordningen om kommittéer och om ordförande i kommittéer gäller också särskilda utredare, om något annat inte framgår av sammanhanget.

Av 12 kap. 1 § regeringsformen följer att de statliga förvaltningsmyndigheterna i regel lyder under regeringen. Detta gäller även kommittéer och särskilda utredare eftersom de utgör myndigheter.

## **Tidigare riksdagsbehandling och konstitutionsutskottets granskning**

### *Statsrådsförsäkrans*

Våren 1984 behandlade konstitutionsutskottet ett motionsyrkande om att återinföra statsrådsförsäkrans (bet. KU 1983/84:26 s. 18 f.). Utskottet fann inte något skäl att återinföra statsrådsförsäkrans och avstyrkte motionen.

Även våren 2019 behandlade utskottet ett motionsyrkande om att återinföra statsrådsförsäkrans (bet. 2018/19:KU30 s. 72 f.). Utskottet vidhöll sitt tidigare ställningstagande och avstyrkte yrkandet. I betänkandet lämnades en reservation (SD).

Senast utskottet behandlade motsvarande motionsyrkanden var våren 2021 (bet. 2020/21:KU24 s. 92). Yrkandena avstyrktes då efter beredning i förenklad ordning.

### *Regeringsarbetet*

Hösten 2015 beslutade konstitutionsutskottet att granska samordnare inom olika politikområden (bet. 2015/16:KU10 s. 42 f.). Med anledning av detta gjordes en övergripande kartläggning för att identifiera de samordnare som regeringen eller Regeringskansliet hade utsett under perioden september 2002–juni 2015.

I betänkandet finns en närmare redogörelse för undersökningens upplägg och för generella iakttagelser från kartläggningen (s. 71 f.).

I sitt ställningstagande hänvisade konstitutionsutskottet inledningsvis till tidigare uttalanden från utskottet om att det får anses vara regeringens uppgift att avgöra hur de utredningar som anses behövliga som underlag för regeringens beslut bör bedrivas (s. 81). Det ligger alltså på regeringen att avgöra sådana frågor som utredningsform och att ange riktlinjer för arbetet. Det politiska beslut som ligger till grund för att den aktuella utredningsuppgiften bör utföras är enligt utskottet naturligtvis en utgångspunkt i dessa sammanhang. Den aktuella granskningen berörde enligt utskottet en rad frågeställningar av konstitutionellt intresse som utvecklades i utskottets ställningstagande.

Våren 2017 behandlade utskottet regeringens skrivelse Riksrevisionens rapport om nationella samordnare som statligt styrmedel och en följdmotion (bet. 2016/17:KU13). Enligt motionen borde en parlamentariskt sammansatt kommitté tillsättas för att utreda hur man tydligare kan formalisera och reglera regeringens användning av nationella samordnare och riksdagens möjlighet att utkräva parlamentariskt ansvar för det arbete som dessa bedriver på regeringens uppdrag. Utskottet vidhöll tidigare uttalanden om att det får anses vara regeringens uppgift att avgöra hur de utredningar bör bedrivas som anses behövliga som underlag för regeringens beslut. Det ligger alltså enligt utskottet på regeringen att avgöra sådana frågor som utredningsform och att ange riktlinjer för arbetet. Utskottet konstaterade dock att det i Riksrevisionens rapport, konstitutionsutskottets granskning av samordnare inom olika politikområden och Statskontorets rapport om nationella samordnare hade uppmärksammat en rad frågeställningar av konstitutionellt intresse. Utskottet noterade att regeringen i skrivelsen framhöll att Riksrevisionens och Statskontorets rapporter tillsammans med konstitutionsutskottets uttalanden i nämnda granskningsärenden skulle komma att utgöra ett värdefullt underlag vid framtida ställningstaganden till om en samordnare bör tillsättas. Dessutom konstaterade utskottet att det inom Regeringskansliet, med anledning av konstitutionsutskottets uttalanden i granskningsärendet, hade inletts en översyn av kriterierna för redovisningen av samordnare i kommittéberättelsen och kommittéregistret och att regeringen avsåg att återkomma till riksdagen i frågan i regeringens kommittéberättelse. Mot bakgrund av det anförda fann utskottet inte några skäl att ta ett sådant initiativ som motionärerna yrkade på. Sammantaget föreslog utskottet att motionen skulle avstyrkas och regeringens skrivelse läggas till handlingarna.

Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2016/17:136).

Av regeringens Kommittéberättelse – kommittéernas verksamhet under 2016 framgår att Regeringskansliet, med anledning av konstitutionsutskottets påpekanden, har sett över sina interna rutiner för att få en större enhetlighet i hur samordnare tillsätts, hur de betecknas och hur de redovisas i kommittéberättelsen och i kommittéregistret (skr. 2016/17:103 s. 11). Enligt regeringen syftar de nya rutinerna bl.a. till att samordnare med ett tydligt och utåtriktat uppdrag bör utföra det som en fristående myndighet. Genom de redovisade åtgärderna kommer samordnare att vara sökbara både i kommittéberättelsen och i kommittéregistret. Kommittéberättelsen behandlades av konstitutionsutskottet, som välkomnade regeringens översyn av kriterierna för redovisningen i kommittéberättelsen och kommittéregistret (bet. 2016/17:KU24 s. 8). Utskottet såg positivt på de vidtagna åtgärderna.

Även våren 2019 behandlade utskottet ett motionsyrkande om regeringens ansvar när den agerar genom ombud (bet. 2018/19:KU30 s. 72 f.). Utskottet vidhöll sitt tidigare ställningstagande och avstyrkte yrkandet. I betänkandet lämnades en reservation (SD).

Senast utskottet behandlade motsvarande motionsyrkanden var våren 2021 (bet. 2020/21:KU24 s. 92). Yrkandena avstyrktes då efter beredning i förenklad ordning.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet anser liksom tidigare att det inte finns något skäl att återinföra statsrådsförsäkran. Även när det gäller motionsyrkandet om regeringens ansvar när den agerar genom ombud vidhåller utskottet sina tidigare ställningstaganden. Motionsyrkandena avstyrks därmed.

## **Förhållandet mellan regeringen och riksdagen**

### **Utskottets förslag i korthet**

Riksdagen avslår motionsyrkanden om regeringsbildning, mandatperioden efter ett extra val, konstitutionsutskottets granskning, ett utvidgat ansvar för statsråd, misstroendevotum och tillkännagivanden.

Jämför reservation 22 (SD), 23 (SD), 24 (SD), 25 (C) och 26 (C).

### **Motionerna**

#### *Regeringsbildning*

Matheus Enholm m.fl. (SD) begär i kommittémotion 2021/22:3288 yrkande 3 ett tillkännagivande om att utreda möjligheterna att införa en bortre tidsgräns för regeringsbildningsprocessen. Motionärerna anför bl.a. att det i regeringsformen bör införas någon form av bortre tidsgräns för en regeringsbildning.

### *Mandatperioden efter ett extra val*

Jan Ericson (M) begär i motion 2021/22:880 ett tillkännagivande om att avskaffa fasta mandatperioder. Motionären framhåller att i många andra länder innebär ett extra val att en ny mandatperiod räknas från dagen för valet, och att man har rullande mandatperioder. Även Maria Malmer Stenergard (M) anser i motion 2021/22:2811 att ett extra val ska följas av en ny ordinarie mandatperiod.

### *Konstitutionsutskottets granskning*

Matheus Enholm m.fl. (SD) begär i kommittémotion 2021/22:3290 tillkännagivanden om att statsråd och andra ska kunna föreläggas vid vite eller annan rättsverkan att infinna sig till konstitutionsutskottets utfrågningar (yrkande 2) och om sanningsplikt (yrkande 3). En process om att inställa sig till konstitutionsutskottets utfrågningar skulle enligt motionärerna eventuellt kunna ske via Högsta domstolen. Dessutom anser motionärerna att en sanningsplikt bör övervägas för de som inställer sig till utskottets utfrågningar.

### *Ett utvidgat ansvar för statsråd*

I partimotion 2021/22:3509 yrkande 18 begär Annie Lööf m.fl. (C) att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att i nästa grundlagsutredning se över den svenska förvaltningsmodellen i syfte att stärka medborgarnas möjligheter att utkräva ansvar av ministrar. Motionärerna framhåller att det finns många fördelar med den svenska förvaltningsmodellen som bygger på ett förhållandevis begränsat regeringskansli med kollektivt beslutsfattande och en väl utbyggd och självständig myndighetsstruktur. Samtidigt innebär kombinationen av ett förbud mot ministerstyre och en stor myndighetsapparat i praktiken att möjligheterna till effektivt ansvarsutkrävande är begränsade.

Matheus Enholm m.fl. (SD) begär i kommittémotion 2021/22:3290 yrkande 1 ett tillkännagivande om att utreda hur statsråd som åsidosatt sin tjänsteplikt effektivare kan utkrävas ansvar. Enligt motionärerna bör det finnas bättre möjligheter för riksdagen att utkräva ansvar av statsråd och f.d. statsråd. Bestämmelsen i regeringsformen om åtal mot statsråd ska enligt motionärerna kvarstå oförändrad. Det är dock rimligt att konstitutionsutskottet får fler verktyg till sitt förfogande för att kunna granska statsråden och deras tjänsteutövning. Ett effektivare ansvarsutkrävande skulle enligt motionärerna förhoppningsvis innebära att statsråden fattar klokare beslut och motverka att riksdagsledamöter använder anmälningar till konstitutionsutskottet för politiska nålstick.

### *Misstroendevotum*

I kommittémotion 2021/22:3217 yrkande 1 i denna del begär Per Schöldberg m.fl. (C) att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en

grundlagsöversyn när det gäller konstruktivt misstroendevotum. Motionärerna anser att det i regeringsformen bör införas en regel om konstruktivt misstroendevotum som förhindrar riksdagsmajoriteter från att rösta bort sittande regering utan att vara överens om något eget, gemensamt program för att ta över makten.

### *Tillkännagivanden*

Sten Bergheden (M) efterlyser i motionerna 2020/21:2265 och 2021/22:1874 yrkande 1 en reglering av riksdagens tillkännagivanden till regeringen, så att regeringen verkligen också genomför det som riksdagen har tagit beslut om inom rimlig tid. Även Borian Åberg (M) begär i motion 2021/22:1460 ett tillkännagivande om att författningsreglera regeringens hantering av riksdagens tillkännagivanden. Enligt motionärerna finns det ett behov av att genom reglering i lag strama upp regeringens hantering av tillkännagivanden från riksdagen. Därutöver yrkar Sten Bergheden (M) i motion 2021/22:1874 yrkande 2 att regeringen inom två månader ska återkomma till riksdagen och redovisa en tidsram för hur ett tillkännagivande ska hanteras och när regeringen beräknar att komma med ett förslag eller en proposition till riksdagen.

## **Gällande rätt m.m.**

### *Parlamentarism och regeringsbildning*

Att Sverige har ett parlamentariskt styrelseskick kommer till uttryck i 1 kap. 1 § regeringsformen. Enligt bestämmelsen utgår all offentlig makt i Sverige från folket. Det slås vidare fast att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt och förverkligas genom bl.a. ett representativt och parlamentariskt statskick. Av 1 kap. 6 § regeringsformen följer vidare att regeringen, vars uppgift är att styra riket, är ansvarig inför riksdagen. Bestämmelser om regeringsansvarigheten finns i 13 kap. regeringsformen om riksdagens kontrollmakt. Det politiska ansvaret utkrävs ytterst genom en misstroendeförklaring (13 kap. 4 § regeringsformen).

Beroende på vilken omröstningsregel som används när ett parlament ska ta ställning till vilket stöd en regering har görs en skillnad mellan negativ och positiv parlamentarism (SOU 2008:125 s. 257). Positiv parlamentarism innebär att en majoritet av parlamentets ledamöter aktivt måste stödja regeringen. Det betyder vid en regeringsbildningsomröstning att en föreslagen kandidat till statsminister utses endast om en majoritet av parlamentets ledamöter röstar för förslaget. Negativ parlamentarism kan sägas innebära att en regering kan tillträda och fungera så länge den inte har en majoritet i parlamentet mot sig.

Det svenska systemet bygger på negativ parlamentarism. Parlamentarismen kommer bl.a. till uttryck i regeringsformens bestämmelser om regeringsbildning, misstroendeförklaring och statsministeromröstning efter val.

Som skäl för en ordning med negativ parlamentarism har framhållits att ett krav på positivt stöd riskerar att leda till svårigheter när det gäller att finna tillräckligt stöd för en regering (Eka m.fl., Regeringsformen – med kommentarer, 2 uppl., 2018, s. 300). Det har vidare anförts att det i en situation då regeringens parlamentariska underlag är förhållandevis svagt ändå kan finnas förutsättningar för en del partier att tolerera regeringen som den bästa i den aktuella situationen samtidigt som dessa partier inte är beredda att aktivt stödja regeringen.

Riksdagen står när det gäller funktionsfördelningen helt i centrum (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 53). En annan sak är att den verkliga makten torde ligga hos regeringen, särskilt om den behärskar riksdagsmajoriteten. Konstitutionsutskottet underströk i samband med beredningen av regeringens proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning att utgångspunkten bl.a. var att regeringen, så länge den tolereras av riksdagen och inom den ram riksdagens beslut bildar, skulle kunna handla med den kraft och snabbhet som fordras i ett utvecklat samhälle som vårt (bet. KU 1973:26 s. 17).

Regeringsformen innehåller inga bestämmelser med krav på att en regering måste avgå efter ett val. Proceduren att utse en statsminister inleds därför bara om regeringen självmant har avgått eller om den har entledigats som en följd av mistroendeförklaring eller av att statsministern avlidit. Den 1 januari 2011 infördes dock en bestämmelse om prövning av regeringsfrågan efter val. Enligt 6 kap. 3 § regeringsformen ska en nyvald riksdag senast två veckor efter det att den samlats genom omröstning pröva frågan om statsministern har tillräckligt stöd i riksdagen. Om mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar nej, ska statsministern entledigas. Omröstningen ska inte hållas om statsministern redan har entledigats.

Som skäl för den nya bestämmelsen anförde regeringen bl.a. att en ordning med en prövning av regeringsfrågan efter val har den fördelen att det genom omröstningen formellt bekräftas att regeringen även i den nyvalda riksdagen har tillräckligt parlamentariskt stöd för att sitta kvar (prop. 2009/10:80 s. 110). En sådan ordning signalerar även att det är väljarna som bestämmer vem som ska styra landet. Ur demokratisk synvinkel är detta enligt regeringen av betydelse inte minst på grund av att de politiska styrkeförhållandena mellan partierna, även inom en koalitionsregering, med största sannolikhet har förändrats efter valet.

I 6 kap. 4–6 §§ regeringsformen finns bestämmelser om regeringsbildning. När en statsminister ska utses kallar talmannen företrädare för varje partigrupp inom riksdagen till samråd (6 kap. 4 § regeringsformen). Talmannen överlägger med vice talmännen och lämnar sedan förslag till riksdagen. Därefter ska riksdagen inom fyra dagar, utan beredning i utskott, pröva förslaget genom omröstning. Om mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar mot förslaget, är det förkastat. I annat fall är det godkänt.

Talmannens förslag till statsminister i samband med regeringsbildning är alltså godkänt om inte fler än hälften av riksdagens ledamöter, dvs. minst 175

ledamöter röstar mot det. En nedlagd röst får således samma effekt som en röst för förslaget till statsminister.

Förkastar riksdagen talmannens förslag, ska förfarandet enligt 6 kap. 4 § regeringsformen upprepas (6 kap. 5 § regeringsformen). Har riksdagen fyra gånger förkastat talmannens förslag, ska förfarandet avbrytas, och återupptas först sedan val till riksdagen har hållits. Om inte ordinarie val ändå ska hållas inom tre månader, ska extra val hållas inom samma tid.

Av 6 kap. 6 § första stycket regeringsformen följer att när riksdagen har godkänt ett förslag om ny statsminister ska han eller hon så snart det kan ske anmäla de övriga statsråden för riksdagen. Därefter äger regeringsskifte rum vid en särskild konselj inför statschefen eller, om statschefen har förhinder, inför talmannen. Talmannen ska alltid kallas till konseljen.

Talmannen utfärdar förordnande för statsministern på riksdagens vägnar (6 kap. 6 § andra stycket regeringsformen).

### *Tillsättande av statsråd och statsråds uppdrag*

Regeringen består av statsministern och övriga statsråd vilka tillsätts av statsministern (6 kap. 1 § regeringsformen).

Statsråden är inte arbetstagare i arbetsrättslig bemärkelse utan arvoderade uppdragstagare och har inte någon anställningstrygghet.

Enligt 6 kap. 2 § andra stycket regeringsformen får ett statsråd inte inneha någon anställning. Han eller hon får inte heller inneha något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för honom eller henne.

Bestämmelserna om jäv i förvaltningslagen (2017:900) är tillämpliga även på statsråd.

### *Avgörande av regeringsärenden*

Regeringsärenden avgörs av regeringen vid regeringssammanträden (7 kap. 3 § regeringsformen). Genom texten om att det är regeringen som avgör regeringsärenden slås principen om det kollektiva beslutsfattandet fast. Något s.k. ministerstyre finns således inte, dvs. att låta ett statsråd även statsrättsligt sett avgöra sådana ärenden (Holmberg m.fl., s. 338).

### *Extra val*

Ordinarie val till riksdagen hålls vart fjärde år (3 kap. 3 § regeringsformen).

Av 3 kap. 11 § regeringsformen följer att regeringen får besluta om extra val till riksdagen mellan ordinarie val. Om det hålls ett extra val, leder detta inte till att det efter ett sådant val börjar löpa en ny fyraårsperiod, utan mandatet gäller endast för den återstående delen av valperioden.

Extra val ska hållas inom tre månader efter beslutet. Efter val till riksdagen får regeringen dock inte besluta om extra val förrän tre månader efter den nyvalda riksdagens första sammanträde. En övergångsregering får inte heller besluta om extra val. Institutet extra val betecknas i sin svenska utformning

ibland som en ”säkerhetsventil” som bara aktualiseras i mycket besvärliga parlamentariska situationer (Holmberg m.fl., s. 244).

Som har redovisats ovan kan enligt 6 kap. 4–6 §§ regeringsformen extra val aktualiseras om talmannens förslag till ny statsminister har förkastats fyra gånger av riksdagen. Förfarandet ska då avbrytas och återupptas först sedan val till riksdagen har hållits. Om inte ordinarie val ändå ska hållas inom tre månader, ska extra val hållas inom samma tid (6 kap. 5 § regeringsformen). Av motiven till bestämmelsen framgår att det ansågs rimligt att räkna med att hotet om extra val kommer att framtvinga en lösning av regeringsfrågan och tvinga partierna att göra upp i varje fall före den fjärde omröstningen (prop. 1973:90 s. 179).

Fredrik Sterzel, professor i konstitutionell rätt och f.d. justitieråd, har pekat på att det centrala i reglerna om extra val är att de utgör ett maktmedel i en minoritetsregerings händer gentemot riksdagsmajoriteten (Sterzel, *Parlamentarismen i författningen*, 2 uppl., 1999, s. 181).

### *Kontrollmakten*

#### **Inledning**

Av 1 kap. 6 § regeringsformen följer att regeringen styr riket och att den är ansvarig inför riksdagen. Enligt 1 kap. 4 § andra stycket regeringsformen granskar riksdagen rikets styrelse och förvaltning.

Riksdagens kontrollmakt regleras främst i 13 kap. regeringsformen. I kapitlet finns bestämmelser om konstitutionsutskottets granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning (1 och 2 §§), åtal mot statsråd (3 §), misstroendeförklaring mot statsråd (4 §), riksdagsledamöters interpellationer och frågor till statsråd (5 §), Riksdagens ombudsmäns tillsyn över tillämpningen av lagar och andra författningar (6 §) och Riksrevisionens granskning av statens verksamhet (7–9 §§).

#### **Konstitutionsutskottets granskning**

Av 13 kap. 1 § första stycket regeringsformen följer att konstitutionsutskottet ska granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Utskottet har rätt att för granskningen få ut protokollen över beslut i regeringsärenden, handlingar som hör till dessa ärenden samt regeringens övriga handlingar som utskottet finner nödvändiga för sin granskning. Andra utskott och varje riksdagsledamot får hos konstitutionsutskottet skriftligen väcka frågor om statsrådets tjänsteutövning eller handläggningen av regeringsärenden (13 kap. 1 § andra stycket regeringsformen).

Konstitutionsutskottets granskning kan sägas syfta till att kontrollera om statsråden i sin tjänsteutövning och Regeringskansliet vid sin handläggning av regeringsärendena har följt gällande regler och vedertagen praxis. Vid underlåtenhet att handla prövas frågan om huruvida skyldighet att handla förelåg enligt regler och praxis. De regler som i första hand åsyftas är procedur- och kompetensregler i regeringsformen och riksdagsordningen.



När det gäller konstitutionsutskottets utredningar av ett granskningsärende begärs i regel skriftliga redovisningar från Regeringskansliet. Det förekommer även muntliga utfrågningar med statsråd eller f.d. statsråd. Ett statsråd eller ett f.d. statsråd är inte skyldigt att inställa sig till en utskottsutfrågning, dvs. det finns ingen formell närvaroplikt. Numera finns en rutin som innebär att ett nytillträtt statsråd undertecknar en försäkran om att medverka i konstitutionsutskottets granskning efter det att han eller hon har lämnat uppdraget som statsråd.

Konstitutionsutskottet ska när det finns skäl till det, minst en gång om året, meddela riksdagen vad utskottet vid sin granskning har funnit värt att uppmärksamma (13 kap. 2 § regeringsformen). Riksdagen kan med anledning av detta göra en framställning till regeringen.

Sedan 1997 har konstitutionsutskottet avgett granskningsbetänkanden två gånger per år och vissa år även särskilda betänkanden efter större granskningar. På hösten avger utskottet ett granskningsbetänkande där vissa allmänna, administrativt inriktade granskningsuppgifter om regeringsarbetet behandlas (s.k. allmän granskning). Under våren avges ett betänkande om de frågor som under året har väckts av riksdagsledamöter (s.k. särskild granskning). Då granskar konstitutionsutskottet om anmälda statsråd har gjort något fel i sin tjänsteutövning.

### **Åtal mot statsråd**

Av 13 kap. 3 § regeringsformen följer att den som är eller har varit statsråd får dömas för brott i utövningen av statsrådstjänsten endast om han eller hon genom brottet grovt har åsidosatt sin tjänsteplikt. Åtal beslutas av konstitutionsutskottet och prövas av Högsta domstolen.

Paragrafen utgör i sig inte någon straffbestämmelse. För att ett statsråd eller ett f.d. statsråd ska kunna fällas till ansvar förutsätts att ett brott har begåtts enligt brottsbalken eller någon annan straffrättslig lagstiftning och att brottet innebär ett grovt åsidosättande av tjänsteplikten (Eka m.fl., s. 637). Som skäl för en särskild ansvarsbestämmelse för statsråd framhöll Grundlagberedningen följande (SOU 1972:15 s. 205):

Vad beträffar ministrarnas ämbetsutövning fäster beredningen vikt vid att ministrarna i sitt handlande ofta ställs i situationer som inte har full motsvarighet för andra tjänstemäns vidkommande. Ministrarna kan inte i samma omfattning som dessa få ledning för sitt handlande i lagregler och andra rättsgrundsatser. Det kan finnas ett behov av att dra gränsen mellan straffbart och straffritt på ett annat sätt: s.k. intressekonflikter kan oftare tänkas tala för straffrihet än i andra fall av ämbetsansvar.

### **Misstroendeförklaring**

Misstroendeförklaring infördes vid enkammarreformen 1969 som en yttersta garanti för parlamentarismen. Det hade länge ansetts vara en brist att det i grundlag saknades bestämmelser om regeringens parlamentariska ansvar som gjorde det möjligt att kontinuerligt kontrollera om regeringen hade riksdagens förtroende (prop. 1968:27 s. 204). Bestämmelsen om misstroendeförklaring

ersatte den tidigare ordningen som innebar att riksdagen på förslag från konstitutionsutskottet kunde begära entledigande av det eller de statsråd mot vilket utskottet riktat anmärkningar, det s.k. dechargeinstitutet.

Av 13 kap. 4 § regeringsformen följer att riksdagen kan förklara att ett statsråd inte har riksdagens förtroende. Ett yrkande om en sådan misstroendeförklaring ska väckas av minst en tiondel av riksdagens ledamöter för att tas upp till prövning. För att riksdagen ska bifalla ett yrkande om misstroendeförklaring krävs på motsvarande sätt som vid regeringsbildning att fler än hälften av riksdagens ledamöter röstar för det.

En omröstning gäller endast yrkandet om misstroendeförklaring, inte skälen för detta. Skilda grupper inom riksdagen kan alltså få igenom en misstroendeförklaring av ett visst statsråd även om de är oeniga om motiven.

Bestämmelser om vilken verkan en misstroendeförklaring har finns i 6 kap. regeringsformen. Av 7 § följer att om riksdagen förklarat att statsministern eller något annat statsråd inte har riksdagens förtroende, ska talmannen entlediga statsrådet. Entledigas statsministern ska övriga statsråd enligt 9 § också entledigas. Regeringen kan dock förhindra ett entledigande av statsministern eller av ett annat statsråd genom att inom en vecka från misstroendeförklaringen utlysa extra val.

Ett yrkande om misstroendeförklaring ska inte beredas i utskott, utan på samma sätt som vid ett förslag till ny statsminister bereds yrkandet endast på politisk väg genom informella överläggningar inom och mellan parti-grupperna.

### **Interpellationer och frågor**

Av 13 kap. 5 § regeringsformen följer att en riksdagsledamot får framställa interpellationer och frågor till ett statsråd i angelägenheter som rör statsrådets tjänsteutövning i enlighet med de närmare bestämmelser som meddelas i riksdagsordningen.

Konstitutionsutskottet har framhållit att frågeinstitutet är ett led i riksdagens grundlagsstadgade kontrollmakt (bet. 2009/10:KU10 s. 162). Genom regleringen av interpellationer och frågor förankras den enskilda riksdagsledamotens rätt att fråga ett statsråd om sådant som rör hans eller hennes tjänsteutövning. Enligt utskottet fyller frågeinstitutet en viktig funktion inom det parlamentariska systemet genom de möjligheter som de ger riksdagen till information, debatt och kontroll av regeringen.

### **Tillkännagivanden**

Förutom de kontrollmöjligheter som anges i 13 kap. regeringsformen utövar riksdagen en kontrollfunktion i vidare mening när riksdagen fullgör sina uppgifter som högsta beslutsorgan och när den granskar regeringen som förslagsställare till riksdagen.

Riksdagen kan vid sidan av beslut om lagar och anslag använda sig av en mer obestämd beslutsform för olika frågor, s.k. tillkännagivanden. Dessa har ofta sin grund i ett motionsyrkande från enskilda riksdagsledamöter eller från

företrädare för ett eller flera partier. Det kan också vara så att ett utskott i riksdagen genom ett utskottsinitiativ föreslår att riksdagen ska besluta om ett tillkännagivande. Ett tillkännagivande kan ställas till regeringen eller riksdagsstyrelsen, och genom tillkännagivandet ger riksdagen sin mening till känna i en viss sakfråga. Som exempel kan nämnas en begäran om att utreda en viss fråga.

Det finns inte någon författningsreglering när det gäller tillkännagivanden och deras innebörd. Utrymmet för ett tillkännagivande begränsas dock av skilda bestämmelser i regeringsformen. Vidare gäller att ett tillkännagivande från riksdagen inte är rättsligt bindande för regeringen. Samtidigt bör enligt den konstitutionella praxis som vuxit fram utgångspunkten vara att regeringen tillgodoser ett tillkännagivande. Om regeringen varken delar riksdagens mening eller har för avsikt att tillgodose riksdagens önskemål bör den underrätta riksdagen om detta inom den tidsgräns som har angetts i tillkännagivandet (bet. 2007/08:KU21 s. 11 f.). Även skälen till varför regeringen inte har tillgodosett tillkännagivandet bör redovisas.

Riksdagen kontrollerar varje år vilka åtgärder regeringen har vidtagit med anledning av meddelade tillkännagivanden. Enligt 9 kap. 8 § riksdagsordningen ska regeringen varje år i en skrivelse till riksdagen redovisa vilka åtgärder regeringen vidtagit med anledning av de riksdagsskrivelser som har överlämnats till regeringen. Denna redogörelse (kallad skrivelse 75) upptar samtliga riksdagsskrivelser från det senaste kalenderåret som är ställda till regeringen, men även äldre riksdagsskrivelser som inte tidigare har rapporterats som slutbehandlade finns med. Om en redovisning inte kan ges i en skrivelse eller en proposition till riksdagen, bör den enligt konstitutionsutskottet lämnas till riksdagen i någon annan form som gör den tillgänglig för riksdagens samtliga ledamöter (bet. 2007/08:KU21 s. 11 med hänvisning till bet. 2002/03:KU30). Skrivelse 75 bereds av konstitutionsutskottet som uppmanar övriga utskott att yttra sig i ärendet. Utskottets beredning av ärendet kan utmytna i ett kritiskt uttalande, exempelvis med innebörden att regeringens beredning av det ärende som ett visst tillkännagivande gäller har tagit alltför lång tid. Genom sina uttalanden bidrar utskottet till utvecklingen av konstitutionell praxis. Ordningen med tillkännagivanden har också varit föremål för ett uppföljnings- och utvärderingsarbete av konstitutionsutskottet (bet. 2005/06:KU34 bil. 7).

När det gäller den konstitutionella praxis som har vuxit fram om tillkännagivanden kan nämnas konstitutionsutskottets uttalanden om s.k. negativa tillkännagivanden (bet. 2015/16:KU21 s. 38 f.). Vidare gav utskottet under våren 2017 följande övergripande beskrivning av hur tillkännagivanden bör hanteras (bet. 2016/17:KU21 s. 41 f.):

- Utgångspunkten är att regeringen ska följa tillkännagivanden.
- Om regeringen gör en annan bedömning än riksdagen ska regeringen meddela det.

- Regeringen har rätt att föra fram uppfattningen att tillkännagivandet därmed är slutbehandlat.
- Riksdagen kan acceptera att tillkännagivandet är slutbehandlat.
- Ett utskott och riksdagen kan dock göra en annan bedömning än regeringen och vidhålla sin uppfattning i sak.
- Utskottet och riksdagen kan då säga att tillkännagivandet inte är slutbehandlat.
- Det är utskottet och riksdagen som inom ramen för sin behandling tolkar om tillkännagivandet är tillgodosett och slutbehandlat.
- Om riksdagen har uttalat att ett tillkännagivande inte är slutbehandlat, ska regeringen återkomma till riksdagen med redovisning av ytterligare åtgärder eller med att regeringen vidhåller sin uppfattning att tillkännagivandet är slutbehandlat.

Våren 2018 påminde konstitutionsutskottet vidare om att det är viktigt att regeringen är tydlig med hur dess behandling av ett tillkännagivande förhåller sig till det aktuella tillkännagivandet (bet. 2017/18:KU21 s. 44). För att regeringen ska kunna vara det krävs enligt utskottet att tillkännagivandet från riksdagen är tydligt. Utskottet framhöll att vad som begärs i ett tillkännagivande uttryckligen bör framgå av det aktuella utskottets ställningstagande. Även om ett utskott föreslår att en motion helt ska bifallas bör det som utskottet vill ska framföras till regeringen framgå av utskottets ställningstagande. Därmed blir det tydligt för både riksdagen och regeringen vad utskottet anser att regeringen bör göra.

Sedan slutet av 1990-talet har även behandlingen av riksdagens skrivelser till riksdagsstyrelsen (tidigare talmanskonferensen) redovisats för riksdagen. Av tillägsbestämmelse 9.17.3 riksdagsordningen följer numera att riksdagsstyrelsen årligen i en redogörelse ska redovisa vilka åtgärder den har vidtagit med anledning av de riksdagsskrivelser som överlämnats till styrelsen.

## **Tidigare utredningar m.m.**

### *Regeringsbildning*

Grundlagsutredningen behandlade frågor om regeringsbildning (SOU 2008:125 s. 257 f.). Utredningen framhöll bl.a. att ett viktigt krav som måste ställas på parlamentarismens reglering i regeringsformen är att den inte får försvåra en regeringsbildning eller en sittande regerings möjligheter att fungera. Därutöver måste reglerna möjliggöra snabba regeringsbildningar under olika parlamentariska förutsättningar.

Tillämpningen av de gällande bestämmelserna visade enligt Grundlagsutredningen att regleringen uppfyllde de krav som borde ställas på hur parlamentarismen ska regleras i regeringsformen och att regleringen i allt väsentligt hade visat sig fungera väl. Vidare anförde utredningen att en övergång till regler som innebär att regeringen måste ha ett aktivt stöd skulle kunna öka förutsättningarna för starka regeringar. Mot detta måste emellertid

ställas att sådana regler kan medföra en alltför stor risk för att regeringsbildningsprocessen försvåras.

Sammantaget fann Grundlagsutredningen inte skäl att föreslå en ändring av den ordning som innebär att en statsminister kan utses och sitta kvar så länge han eller hon inte har en riksdagsmajoritet mot sig. Omröstningsreglerna vid riksdagens omröstning om en föreslagen statsminister borde alltså enligt kommittén inte ändras.

En annan fråga var enligt Grundlagsutredningen om reglerna om regeringsbildning borde ändras i något annat avseende. Utredningen konstaterade att tillämpningen av bestämmelserna om regeringsbildningsprocessen hade fungerat väl. Det framhölls att de regeringsbildningar som ägt rum sedan reglerna trätt i kraft hade genomförts relativt snabbt, att talmannens beredning av frågan om ny statsminister följt de föreskrivna och i praxis utvecklade rutinerna och att riksdagen i samtliga fall godkänt talmannens första förslag på statsminister. Det saknades därför enligt utredningen anledning att ändra på de regler som reglerar hur en regeringsbildning ska gå till när en ny statsminister ska utses.

Grundlagsutredningen behandlade även frågan om prövning av regeringsfrågan efter val (s. 271 f.). Som har redovisats tidigare föreslog utredningen i denna del att en omröstning om huruvida statsministern har tillräckligt stöd i riksdagen ska hållas efter varje val. Om mer än hälften av ledamöterna röstar nej på denna fråga, ska statsministern entledigas. En omröstning av detta slag syftar enligt utredningen till att klargöra att regeringen har tillräckligt stöd även i den nya riksdagen. Dessutom kan en sådan ordning ses som en yttersta kontroll av att det parlamentariska systemet, med s.k. negativt ansvar, fungerar. En regering kan sitta kvar så länge den inte har en majoritet av riksdagens ledamöter mot sig men konstaterandet av detta görs inte beroende av att ett yrkande om misstroendeförklaring väcks.

Utredningen framhöll vidare vikten av att den tid inom vilken omröstningen ska äga rum inte är för kort. Enligt Grundlagsutredningen får en reglering i regeringsformen i denna del inte innebära ett hinder för de diskussioner som kan behöva föras mellan partierna efter ett val. Samtidigt framhöll utredningen att det är viktigt att svaret på frågan om vem som efter ett val ska bilda regering inte dröjer för länge. Sammantaget ansåg Grundlagsutredningen att omröstningen ska hållas inom två veckor från det första sammanträdet. Utgångspunkten bör dock enligt utredningen vara att omröstningen ska hållas så snart som möjligt sedan den nya riksdagen samlats. Vidare framhölls att det bör vara talmannen som bestämmer när under den angivna tidsperioden som omröstningen bör äga rum.

Regeringen ställde sig bakom Grundlagsutredningens förslag, som därefter antogs av riksdagen (prop. 2009/10:80, bet. 2009/10:KU19 och bet. 2010/11:KU4, rskr. 2010/11:21).

Konstitutionsutskottet har i sina granskningsbetänkanden redogjort för regeringsskiftet t.o.m. juni–juli 2021 (se bet. KU 1976/77:44 s. 4 f., bet. KU 1978/79:30 s. 3 f., bet. KU 1979/80:50 s. 3 f., bet. KU 1981/82:35 s. 3 f., bet.

KU 1982/83:30 s. 3 f., bet. KU 1985/86:25 s. 3 f., bet. 1989/90:KU30 s. 7 f., bet. 1991/92:KU30 s. 5 f., bet. 1994/95:KU30 s. 10 f., bet. 1996/97:KU25 s. 8 f., bet. 2006/07:KU10 s. 6 f., bet. 2014/15:KU10 s. 8 f., bet. 2019/20:KU10 s. 9 f. och bet. 2021/22:KU10 s. 10 f.).

I mars 2019 beslutade Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond att finansiera en studie av regeringsbildningen efter 2018 års val på förslag av riksdagens talman.

Studien genomfördes av ett antal statsvetare vid Lunds universitet och Umeå universitet. Enligt ett pressmeddelande från Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond ingick det i uppdraget att undersöka varför det tog så lång tid att bilda regering, vad det var som hände när regeringen bildades samt hur väl reglerna för regeringsbildning fungerade under den komplicerade politiska situation som uppstod. Syftet med studien var att analysera det gångna förloppet. I uppdraget ingick inte att utreda eller föreslå förändringar.

Slutrapporten (Teorell m.fl., 134 dagar: om regeringsbildningen efter valet 2018, 2020) presenterades för riksdagen vid ett öppet seminarium i oktober 2020. I slutrapporten gjordes bedömningen att orsaken till att regeringsbildningen drog ut på tiden inte var konstitutionell utan att det berodde på den rådande politiska situationen (s. 200 f.). Enligt författarna till rapporten fungerade gällande regelverk, och de såg därför inget behov av författningsändringar, t.ex. strikta tidsgränser, för att snabba upp regeringsbildningen.

### *Avgörande av regeringsärenden*

Formerna för regeringens beslutsfattande behandlades av Författningsutredningen och Grundlagberedningen. Författningsutredningen föreslog en uppdelning av regeringsärendena i enmansärenden och kollektivärenden (SOU 1963:16). Enlig förslaget skulle ärenden av mer rutinbetonad karaktär inte avgöras av regeringen som kollektiv utan av ett enskilt statsråd. Gränsen mellan de två ärendetyperna skulle dras i en administrativ författning. Grundlagberedningen avstod från att föreslå en uppdelning av regeringsärendena i enmansärenden och kollektivärenden (SOU 1972:15). Enligt beredningens förslag skulle beslutanderätten i regeringsärenden tillkomma regeringen som sådan och utövas vid regeringssammanträden. Som skäl för ett sådant beslutsfattande framhöll beredningen bl.a. följande (s. 79 f.):

Systemet med kollektiva regeringsbeslut kan väl te sig som onödigt formbundet med avseende på åtskilliga ärenden av mindre räckvidd och betydelse. Det har emellertid stora företräden såsom underlag för det samarbete som pågår ständigt i ärenden av varierande art. Särskilt under tider med koalitions- eller samlingsregering ligger det ett värde i ett gemensamt ansvar för ministrarna, ett ansvar som kan åberopas som motiv för insyn och medverkan över departementsgränserna. Det är också bäst förenligt med vårt system med självständiga ämbetsverk att rätten att ge direktiv för förvaltningsmyndigheterna läggs hos regeringen som sådan.

Justitieministern instämde i huvudsak i Grundlagberedningens synpunkter och anförde därutöver följande (prop. 1973:90 s. 183):

Enligt ett parlamentariskt synsätt bör avgörandena i alla regeringsärenden färgas av eller åtminstone vara förenliga med värderingar, gemensamma för hela regeringen. Det är med tanke på den stora mängden regeringsärenden [...] visserligen ofrånkomligt att ett avsevärt antal ärenden måste avgöras efter reellt ställningstagande från endast en ledamot i regeringen. Men avgörandet bör i sådana fall vara ett uttryck, inte enbart för det enskilda statsrådets värderingar utan för hela regeringens. Med detta betraktelsesätt ligger det en realitet i att alla regeringsärenden avgörs av regeringen genom samfällt beslut, fastän flertalet ärenden realbehandlas av endast ett eller ett par statsråd.

Justitieministern hänvisade även till de praktiska svårigheterna att skilja mellan enmansärenden och kollektivärenden, vilket skulle kunna leda till kompetenstvister.

### *Extra val*

Bestämmelserna om extra val diskuterades i Grundlagskommitténs arbete, framför allt i förhållande till frågan om mandatperiodens längd. I kommitténs betänkande redovisas såväl principiella som praktiska politiska argument för och emot möjligheten för en regering att utlysa extra val (SOU 1981:15 s. 36 f.). Ett principiellt skäl för att avskaffa regeringens rätt att utlysa extra val är att det kan anses felaktigt att regeringen – t.o.m. en minoritetsregering – ska kunna utsläcka den sittande riksdagens mandat. Mot detta kan framhållas att det vid en allvarlig konflikt mellan regeringen och riksdagen eller när regeringen har drabbats av en misstroendeförklaring från riksdagen kan vara viktigt att extra val kan anordnas, så att tvisten därmed får lösas av de gemensamma uppdragsgivarna – väljarna. Enligt kommittén kan extra val i vissa lägen innebära att en besvärlig och långdragen regeringskris kan undvikas och att hotet om extra val dessutom ur beslutssynpunkt ibland kan tänkas ha positiv verkan. Partier som vet med sig att de ligger illa till i den allmänna opinionen kan inför hotet om val bli mer benägna till kompromisser och uppgörelser.

Även Folkstyrelsekommittén behandlade frågan om extra val. I kommitténs betänkande anfördes att möjligheten att upplösa riksdagen och anordna extra val är det yttersta instrumentet för att pröva riksdagens representativitet under pågående mandatperiod (SOU 1987:6 s. 131 f.). Kommittén framhöll att de gällande bestämmelserna om möjligheten att utlysa extra val i förlängningen också innefattar en möjlighet för riksdagen att upplösa sig själv. Om en regering avsätts genom misstroendeförklaring och inte använder sig av sin rätt att i det läget utlysa extra val kan detta framkallas genom att riksdagen röstar mot talmannens förslag till statsminister fyra gånger. Slutsatsen av detta, anförde kommittén, är att en regering som vet att det finns en riksdagsmajoritet för extra val kommer att upplösa riksdagen eftersom majoriteten ändå kan driva igenom sin ståndpunkt.

Ordningen för extra val behandlades av Grundlagsutredningen (SOU 2008:125 s. 187 f.). Utredningen konstaterade inledningsvis att regeringens möjlighet att utlysa extra val är ett viktigt inslag i vårt politiska system.

Samtidigt går det enligt utredningen inte att bortse från att institutet många gånger är av begränsat värde eftersom det inte löper någon fullständig mandatperiod för den riksdag som valts genom ett extra val. Valperioden kan alltså i vissa lägen bli mycket kort.

En förändring som skulle kunna ge extra val större betydelse är enligt Grundlagsutredningen en övergång till helt rörliga mandatperioder. Det skulle alltså innebära att en ny valperiod inleddes efter varje val, oberoende av när valet ägt rum. Utredningen konstaterade i denna del att en ordning med rörliga valperioder i samband med extra val är vanlig i många länder. En sådan ordning skulle dock enligt Grundlagsutredningen innebära att sambandet med de kommunala valen helt bröts, såvida inte en rätt för regeringen att upplösa kommunernas beslutande församlingar samtidigt infördes.

Ett annat alternativ till den nuvarande ordningen skulle enligt Grundlagsutredningen kunna vara att införa särskilda regler om mandatperiodens längd för sådana fall då extra val äger rum kort tid före ett ordinarie val. En tänkbar lösning skulle kunna vara att det ordinarie riksdagsvalet ställs in om ett extra val hålls inom en viss tid dessförinnan (t.ex. tre månader, sex månader eller ett år). Mandatperioden för den riksdag som väljs genom extra valet skulle med denna lösning förlängas med den tid som återstår till tidpunkten för det ordinarie val som annars skulle ha hållits. Det skulle också enligt utredningen innebära att de kommunala valen någon gång skulle äga rum fristående från riksdagsvalet. Grundlagsutredningen ansåg dock att även den ordningen hade nackdelar. Bland annat kunde det finnas en risk för att en regering i ett starkt opinionsläge skulle vara frestad att använda sig av möjligheten till extra val för att försöka förlänga en kommande regeringstid så att den avser mer än en ordinarie mandatperiod. Effekten skulle således i realiteten kunna bli den att en sittande regering i viss utsträckning fick möjlighet att bestämma tidpunkten för det kommande riksdagsvalet. En sådan utveckling var enligt utredningen inte önskvärd.

Sammantaget ansåg Grundlagsutredningen att den nuvarande ordningen för extra val borde bestå. Regeringen och riksdagen gjorde inte någon annan bedömning (prop. 2009/10:80, bet. 2009/10:KU19 och bet. 2010/11:KU4, rskr. 2010/11:21).

### *Kontrollmakten – konstitutionsutskottets granskning*

Grundlagsutredningen behandlade även frågor om kontrollmakten (SOU 2008:125 s. 279 f.). I denna del föreslog utredningen vissa förtydliganden. Det gällde i första hand konstitutionsutskottets granskning. Grundlagsutredningen föreslog att konstitutionsutskottets uttryckliga rätt till handlingar skulle utvidgas. Utöver protokollen i regeringsärenden och de övriga handlingar som hör till dessa ärenden skulle konstitutionsutskottet enligt förslaget även få ut de handlingar hos regeringen som utskottet finner nödvändiga för sin granskning. Syftet med tillägget var enligt utredningen att rätten att få tillgång till handlingar bättre skulle korrespondera med utskottets granskningsområde.



Av betydelse för frågan om sanningsplikt vid utskottsutfrågningar är även saklighetskravet i 1 kap. 9 § regeringsformen. I ett granskningsbetänkande hösten 2007 uppgav utskottet följande (bet. 2007/08:KU6 s. 33):

[Utskottet vill] starkt framhålla att uppgifter som lämnas till konstitutionsutskottet ska vara korrekta. Medvetet vilseledande uppgifter kan självfallet aldrig accepteras och står i strid med saklighetskravet i regeringsformen. Den konstitutionella kontroll som utförs av konstitutionsutskottet förutsätter att utskottet kan lita på att uppgifter som lämnas till utskottet är riktiga samt att de ger en rättvisande bild av det som granskas och att inte väsentliga fakta utelämnas. Kan utskottet inte lita på detta undergrävs den konstitutionella kontrollen av regeringen. Utskottet kan konstatera att felaktiga uppgifter lämnades från Regeringskansliet till utskottet under den förra granskningen. Ytterst har berört statsråd ansvaret för att uppgiftslämnandet från Regeringskansliet till utskottet går rätt till. Som chef för hela Regeringskansliet har statsministern därvidlag ett särskilt ansvar. Här kan flera åtgärder vara nödvändiga att vidta för att säkerställa att de svar som lämnas till konstitutionsutskottet bygger på korrekta uppgifter. Dit kan höras att tydliggöra krav på dokumentation av interna beslut och förbättra medvetenheten i Regeringskansliet om innehållet i Regeringskansliets interna föreskrifter.

Konstitutionsutskottet beslutade vid ett sammanträde i maj 2014 att ge en utredare i uppdrag att utvärdera frågan om statsråds medverkan i konstitutionsutskottets granskning. Utredaren överlämnade sin rapport till utskottet i september 2015 (2015/16:RFR1).

Frågan om sanktioner om ett statsråd eller f.d. statsråd vägrar att medverka i utskottets granskning behandlades av utredaren. I denna del framhöll utredaren att rättsliga sanktioner medför flera komplikationer och att det alltså finns skäl att inte ha en ordning där utskottet fattar beslut som innebär sanktioner av mer rättsligt slag. Utredaren fann att möjligheten att tillträdande statsråd när de tillträder gör ett åtagande att medverka i konstitutionsutskottets granskning också efter att de lämnat uppdraget som statsråd är tilltalande och att det bör förväntas att statsministern ställer sådana krav.

Utredaren behandlade vidare frågan om sanningsplikt. I denna del anfördes bl.a. att en lagstadgad sanningsplikt knappast är nödvändig av samma skäl som kan sägas gälla för vittnesmål inför domstol. Bristande sanningsenlighet inför konstitutionsutskottet kan enligt utredaren i och för sig tänkas förekomma, men det framstår ändå knappast som ett mycket omfattande eller påtagligt samhällsproblem. Det finns enligt utredaren knappast kriminalpolitiskt sett tillräckliga skäl att använda straff som sanktion för bristande sanningsenlighet inför konstitutionsutskottet. Lagstiftning om sanningsplikt borde därför inte införas.

Rapporten behandlades av konstitutionsutskottet, som delade utredarens bedömningar (bet. 2015/16:KU10 s. 35 f.). Utskottet framhöll i likhet med utredaren att kontrollmakten är en central del i riksdagens ställning som det främsta statsorganet. En fungerande kontrollmakt är enligt utskottet vital för att säkerställa det politiska systemets demokratiska legitimitet, och det är en rimlig slutsats att de som utsätts för granskning ska bidra med uppgifter som de granskande organen behöver. Det kan redan sägas ligga i det levande

statsskicket att den som ombeds att lämna uppgifter till konstitutionsutskottet gör det i den form som utskottet finner lämplig.

Utskottet konstaterade att en slutsats i rapporten är att det går att lagstifta om f.d. statsråds skyldighet att medverka i konstitutionsutskottets granskning. Även om frågan är viktig innebär det, som påpekas i rapporten, dock inte att lagstiftning bör väljas. Enligt utskottet finns det skäl att nogsamt försöka finna en väg som löser problemet utan lagstiftning.

Däruöver fann utskottet utredarens resonemang om bl.a. sanktioner och sanningsplikt väl avvägda. Vidare anförde utskottet följande (s. 36):

Det finns sammanfattningsvis flera argument mot att föreslå lagstiftning. I utredningen redovisas en möjlighet att nå det eftersträvade målet, att även f.d. statsråd hör sammar inbjudningar från utskottet. Den av utredaren skisserade ordningen innebär att tillträdande statsråd gör ett åtagande att medverka i konstitutionsutskottets granskning också efter att de lämnat uppdraget som statsråd. Utskottet delar utredarens synpunkter även i detta avseende och förväntar sig att statsministern ställer sådana krav i samband med regeringsbildningen. Kraven och åtagandena bör enligt utskottets uppfattning dessutom avfattas skriftligt så att de kan följas upp på ett tillfredsställande sätt.

Utskottet kommer i sin granskning att följa upp att statsministern har ställt dessa krav och i vilken form. Det kan ske inom ramen för den administrativt inriktade granskningen som utskottet genomför varje höst. Därigenom kommer det att ske en löpande redovisning och uppföljning av ordningen.

Givet att tydliga krav har ställts på statsråden, och att dessa krav har gjorts offentliga, bör den politiska debatten – och den negativa uppmärksamhet som en vägran att komma till konstitutionsutskottet för med sig – vara en tillräcklig sanktion för att motverka en sådan vägran.

Utskottet vill dock, som anføres i utredningen, framhålla att om det visar sig att den ordning som utskottet här förordar inte är tillräcklig bör lagstiftning kunna komma i fråga. Utskottet konstaterar att utredarens rapport i ett sådant lagstiftningsarbete skulle utgöra ett värdefullt underlag.

Våren 2017 granskade utskottet vilka åtgärder som hade vidtagits för att säkerställa tidigare statsråds medverkan i konstitutionsutskottets granskning (bet. 2016/17:KU20 s. 16 f.). I sitt ställningstagande konstaterade utskottet att statsministern hade ställt krav på tillträdande statsråd att medverka i konstitutionsutskottets granskning efter att de lämnat uppdraget som statsråd. Åtagandena från statsråden var först inte undertecknade, vilket inte var tillfredsställande, men utskottet välkomnade att statsministern därefter hade sett till att införa en ordning i enlighet med utskottets tidigare ställningstagande.

### *Misstroendeförklaring*

Av förarbetena till regeringsformens bestämmelser om misstroendeförklaring framgår att grundlagsstiftarna tänkte sig en bestämd skillnad och gränslinje mot konstitutionsutskottets granskning (SOU 1963:17 s. 146 f. och SOU 2008:125 s. 266). Författningsutredningen betonade att omröstningen om misstroendeförklaring inte ska gälla en särskild politisk sakfråga utan endast

frågan om huruvida regeringen tolereras av riksdagen eller inte. En regering behöver alltså inte ha begått något fel för att drabbas av en misstroendeförklaring. Distinktionen mellan att tolerera regeringen i allmänhet och enskilda sakfrågor syftar till att bidra till politisk stabilitet. Ett parti som motsätter sig regeringens avgörande i en betydande sakfråga men i övrigt tolererar regeringen ska inte behöva medverka till regeringens fall.

Författningsutredningen menade vidare att det i andra länder hade förekommit att enskilda sakfrågor sammanflätats med regeringens överlevnad och att detta lett till politisk instabilitet och därmed borde undvikas. Därför valdes en omröstningsregel där frånvarande och nedlagda röster skulle räknas som stöd för den sittande regeringen. Utredningen menade att detta skulle bidra till politisk stabilitet och att regeln var en garanti mot missbruk av rätten till misstroendeförklaring.

Även Grundlagsutredningen behandlade bestämmelserna i regeringsformen om misstroendeförklaring (SOU 2008:125 s. 257 f.). Enligt utredningen fanns det inte skäl att ändra dessa bestämmelser. I denna del framhöll Grundlagsutredningen att möjligheterna att framställa ett yrkande om misstroendeförklaring hade haft både principiell och praktisk betydelse samt bidragit till att vitalisera den moderna svenska demokratin. I allmänhet torde enligt utredningen motsättningar mellan regeringen och riksdagsmajoriteten lösas utan att misstroendeförklaring behöver tillgripas, t.ex. genom att regeringen eller ett enskilt statsråd föregriper en sådan förklaring och avgår självmant. Vidare framhöll utredningen att regeringsformens regler om misstroendeförklaring ska ses som en yttersta garanti för parlamentarismen och därmed fyller en mycket betydelsefull roll i vårt statsskick. Tillämpningen av bestämmelserna hade också visat sig fungera väl.

### *Tillkännagivanden*

En annan fråga som Grundlagsutredningen utredde var om det fanns anledning att i någon form reglera användningen av tillkännagivanden (SOU 2008:125 s. 304 f.). Bland annat förde utredningen en diskussion kring huruvida det borde införas en reglering i regeringsformen om att regeringen inom den tidsgräns som ges i ett tillkännagivande ska underrätta riksdagen om vilka åtgärder regeringen har vidtagit eller avser att vidta med anledning av riksdagens önskemål. Utredningen konstaterade bl.a. att gällande ordning i allt väsentligt fungerade väl, att det inte kunde uteslutas att praxis framöver kunde komma att utvecklas ytterligare och att en sådan utveckling skulle kunna försvåras med en reglering i grundlag. Sammanfattningsvis ansåg Grundlagsutredningen att någon bestämmelse som reglerar riksdagens tillkännagivanden till regeringen inte borde införas i regeringsformen.

## Tidigare riksdagsbehandling

### *Regeringsbildning*

Våren 2019 och våren 2021 behandlade konstitutionsutskottet motioner om att införa en bortre tidsgräns för regeringsbildningen (bet. 2018/19:KU30 s. 41 f. och bet. 2020/21:KU24 s. 20 f.). Utskottet noterade bl.a. att Grundlagsutredningen hade behandlat frågor om regeringsbildningen samt att utredningen ansett att regeringsbildningsprocessen fungerade bra och att det inte fanns skäl att föreslå några ändringar i det befintliga systemet. Samtidigt konstaterade utskottet att regeringsbildningen som följde efter 2018 års val blev utdragen, vid en jämförelse med tidigare års regeringsbildningar, och att det krävdes tre försök innan riksdagen godkände talmannens förslag till statsminister. Bakgrunden var enligt utskottet ett nytt parlamentariskt läge som för att hanteras kom att förutsätta diskussioner såväl inom som mellan partier. Icke desto mindre kunde talmannens beredning av frågan om ny statsminister följa de föreskrivna och i praxis utvecklade rutinerna, som ledde fram till att en ny regering var på plats i januari 2019.

I likhet med slutsatserna i den forskarstudie som hade genomförts menade utskottet våren 2021 att det gällande regelverket fungerade vid den senaste regeringsbildningen. Utskottet ansåg därför att det inte fanns skäl att ta ett initiativ till en utredning om att införa en bortre tidsgräns för regeringsbildningen. Mot denna bakgrund avstyrkte utskottet motionsyrkandena om en sådan utredning. I betänkandet lämnades en reservation (SD).

### *Extra val*

Våren 2019 behandlade konstitutionsutskottet en motion om mandatperioden efter ett extra val (bet. 2018/19:KU30 s. 41 f.). I sitt ställningstagande noterade utskottet att Grundlagsutredningen hade gjort en samlad översyn av ordningen för extra val. Utskottet, som ansåg att det inte fanns skäl att förorda en ny översyn, avstyrkte motionen.

### *Kontrollmakten – konstitutionsutskottets granskning*

Motioner om konstitutionsutskottets möjligheter att avkräva de utfrågade en sanningsförsäkran och att använda tvångsmedel för att få kallade personer att infinna sig har vid flera tillfällen behandlats av utskottet (se t.ex. bet. 2001/02:KU12 s. 25 f.). Enligt utskottet förutsätter krav på sanningsförsäkran en formell närvaroplikt, och utfrågningarna skulle därmed få en helt annan karaktär än att tjäna som ett sätt att inhämta sakupplysningar. Mot bakgrund av det anförda har utskottet konsekvent avstyrkt sådana yrkanden.

Under våren 2018 behandlade utskottet motionsyrkanden om konstitutionsutskottets granskning motsvarande de nu aktuella (bet. 2017/18:KU36 s. 98 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden, och i övrigt fann utskottet inte några skäl att ta sådana initiativ som motionärerna yrkade på.

Utskottet behandlade motsvarande motionsyrkanden under våren 2019 (bet. 2018/19:KU30 s. 41 f.). Utskottet, som vidhöll sina tidigare ställningstaganden, avstyrkte yrkandena. I betänkandet lämnades en reservation (SD).

Senast utskottet behandlade likalydande motionsyrkanden var våren 2021 (bet. 2020/21:KU24 s. 92). Yrkandena avstyrktes då efter beredning i förenklad ordning.

### *Tillkännagivanden*

Våren 2021 behandlade konstitutionsutskottet en motion om att tillsätta en utredning om tillkännagivanden (bet. 2020/21KU24 s. 20 f.). I ställningstagandet konstaterade utskottet att frågan om tillkännagivanden hade utretts av Grundlagsutredningen som ansett att någon bestämmelse som reglerar riksdagens tillkännagivanden till regeringen inte borde införas i regeringsformen. Utskottet gjorde inte någon annan bedömning i denna del. Mot denna bakgrund fann utskottet inte skäl att ta ett sådant initiativ som motionären föreslog och avstyrkte därför motionen.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet har tidigare behandlat motionsyrkanden om regeringsbildning, mandatperioden efter ett extra val, konstitutionsutskottets granskning och tillkännagivanden. Utskottet vidhåller sina tidigare ställningstaganden och avstyrker motionsyrkandena.

När det gäller motionsyrkandet om misstroendevotum konstaterar utskottet att bestämmelserna i regeringsformen om misstroendeförklaring sågs över av Grundlagsutredningen som ansåg att det inte fanns skäl att ändra dessa bestämmelser. Utskottet gör inte någon annan bedömning i denna del. Motionsyrkandet avstyrks. Vidare konstaterar utskottet när det gäller motionsyrkandena om ett utvidgat ansvar för statsråd att 13 kap. regeringsformen innehåller olika bestämmelser som reglerar riksdagens kontrollmakt och att bestämmelserna fyller en viktig funktion inom det parlamentariska systemet genom de möjligheter som de ger riksdagen att kontrollera regeringen och enskilda statsråd. Utskottet ser inte skäl att därutöver ta några sådana initiativ som motionärerna föreslår och avstyrker motionsyrkandena.

## Normkontrollsystemet

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om en författningsdomstol, normprövning och Lagrådets granskning.

Jämför reservation 27 (C), 28 (M), 29 (SD) och 30 (KD) samt särskilt yttrande 1 (L).

### Motionerna

#### *En författningsdomstol*

Frågan om att inrätta en författningsdomstol eller en konstitutionsdomstol tas upp av flera motionärer. Per Schöldberg m.fl. (C) efterlyser i kommittémotion 2021/22:3217 yrkande 1 i denna del en grundlagsöversyn när det gäller rätten till domstolsprövning av grundlagsfästa fri- och rättigheter. Enligt motionärerna bör en författningsdomstol införas som en del av en stärkt normprövning för att ytterligare befästa såväl demokratins fundamentala värden som de grundlagsskyddade fri- och rättigheternas ställning. Yrkanden om att inrätta en författningsdomstol läggs även fram av Hampus Hagman (KD) i motion 2021/22:348, av Jan Ericson (M) i motion 2021/22:863, av Johnny Skalin (SD) i motion 2021/22:1578 och av Rickard Nordin (C) i motion 2021/22:1649.

Motionärerna anför bl.a. att genom inrättandet av en författningsdomstol skulle enskilda individers möjligheter att hävda sina fri- och rättigheter stärkas och politiska beslut som strider mot grundlagarna kunna upphävas. Enligt någon av motionärerna medför inrättandet av en författningsdomstol även fördelar ur ett internationellt perspektiv. Bland annat kan en författningsdomstol tydliggöra kompetensfördelningen mellan EU och den svenska riksdagen. När det gäller formen för en författningsdomstol framhåller några motionärer att en ny domstol skulle kunna inrättas. Ett annat alternativ skulle kunna vara att den utgörs av en särskild sammansättning av Högsta förvaltningsdomstolen och Högsta domstolen i gemensam sats.

#### *En författningsdomstol och normprövning*

Tina Acketoft m.fl. (L) yrkar i kommittémotion 2021/22:3388 att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om dels en författningsdomstol (yrkande 5), dels abstrakt normprövning (yrkande 6). Förutom inrättandet av en författningsdomstol efterlyser motionärerna en analys av möjligheten att ge författningsdomstolen rätt till abstrakt normprövning. Därutöver bör Lagrådets framtida roll och funktion vid inrättandet av en författningsdomstol analyseras.

### *Normprövning och Lagrådets granskning*

I kommittémotion 2021/22:3290 yrkande 5 i denna del begär Matheus Enholm m.fl. (SD) att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om Lagrådets ställning. Enligt motionärerna bör det utredas hur Lagrådets roll kan stärkas, inte minst när det gäller huruvida EU:s rättsakter är förenliga med svensk rätt.

Karin Enström m.fl. (M) efterlyser i kommittémotion 2021/22:3793 yrkande 4 ett tillkännagivande om att ge 2020 års grundlagskommitté i uppdrag att se över hur Lagrådets ställning och domstolarnas lagprövning kan stärkas. Motionärerna anför att det behövs ett tydligare system för att kontrollera om en viss bestämmelse i lag eller annan författning strider mot en grundlag. Exempelvis skulle det kunna införas ett krav på förnyad lagrådsgranskning när ett lagförslag har avstyrkts av Lagrådet och regeringen återkommer med ett reviderat lagförslag. Vidare bör enligt motionärerna ett krav på kvalificerad majoritet i riksdagen övervägas vid behandlingen av ett lagförslag som Lagrådet har ansett oförenligt med grundlag, Europakonventionen eller rättssäkerhetens krav. Motionärerna anser även att en vanlig domstol ska kunna slå fast att en bestämmelse i lag strider mot grundlag eller Europakonventionen.

I kommittémotion 2021/22:4186 begär Tuve Skånberg m.fl. (KD) yrkande 2 att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om abstrakt normprövning. Motionärerna efterlyser en effektiv lagprövningsrätt där t.ex. en författningsdomstol granskar befintliga lagar.

## **Gällande rätt**

### *Normprövning*

Den s.k. normprövningen bygger på synsättet att föreskrifter, dvs. bindande generella rättsregler, ingår i ett hierarkiskt system med olika nivåer. Normprövningen går ut på att en föreskrift på lägre nivå prövas mot en föreskrift på högre nivå och att föreskriften på den högre nivån tar över om en konflikt skulle föreligga. Det är ofta prövningen av förhållandet mellan en grundlag och en lag som står i centrum i diskussionen om normprövningen.

Det svenska normkontrollsystemet består av både en förhandskontroll och en prövning i efterhand. Förhandskontrollen sker genom Lagrådets granskning, medan normprövningen i efterhand görs av domstolarna och andra offentliga organ.

### *Lagrådets granskning*

För att lämna yttranden över lagförslag ska det enligt 8 kap. 20 § regeringsformen finnas ett lagråd där det ingår domare eller, vid behov, tidigare domare i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen. Normprövningen utförs av Lagrådet genom en förhandskontroll av ett lagförslag och görs under själva lagstiftningsprocessen.

Enligt 8 kap. 21 § första stycket regeringsformen inhämtas yttrande från Lagrådet av regeringen eller, enligt vad som närmare anges i riksdagsordningen, av ett riksdagsutskott. Av andra stycket följer i vilka ämnen ett yttrande från Lagrådet ska inhämtas innan riksdagen beslutar om lagförslag.

Vidare sägs i tredje stycket att detta dock inte gäller om Lagrådets granskning skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men uppkommer.

Om regeringen föreslår att riksdagen ska meddela lag i något av de ämnen som anges i 8 kap. 21 § regeringsformen men inte har inhämtat Lagrådets yttrande dessförinnan ska regeringen samtidigt redovisa skälen för detta för riksdagen.

Att Lagrådet inte har hörts över ett lagförslag utgör aldrig hinder mot att lagen tillämpas.

I 10 kap. 5 § första stycket riksdagsordningen finns en hänvisning till bestämmelserna i regeringsformen om ett riksdagsutskotts skyldighet att inhämta yttrande från Lagrådet. Om ett utskott inte har inhämtat yttrande från Lagrådet ska utskottet i sitt betänkande redovisa skälen för detta (10 kap. 5 § andra stycket riksdagsordningen).

Av 8 kap. 22 § regeringsformen följer att Lagrådets granskning ska avse

1. hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt
2. hur förslagets föreskrifter förhåller sig till varandra
3. hur förslaget förhåller sig till rättssäkerhetens krav
4. om förslaget är utformat så att lagen kan antas tillgodose de syften som har angetts
5. vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen.

### *Domstolars och förvaltningens lagprövning*

Domstolar och andra offentliga organ kan utföra en normprövning i sin verksamhet. Det är i dessa fall fråga om en prövning av lagar eller andra föreskrifter i konkreta fall, och prövningen görs i efterhand, dvs. efter det att en föreskrift har antagits och trätt i kraft.

I 11 kap. 14 § regeringsformen regleras domstolars prövning av lagars och andra föreskrifters förenlighet med överordnade författningar. Av första stycket följer att om en domstol finner att en föreskrift står i strid med en bestämmelse i en grundlag eller en annan överordnad författning får föreskriften inte tillämpas. Detsamma gäller om en stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid föreskriftens tillkomst. Vid prövning enligt första stycket av en lag ska det särskilt beaktas att riksdagen är folkets främsta företrädare och att grundlag går före lag (11 kap. 14 § andra stycket regeringsformen).

Som har redovisats ovan tillämpar domstolar en konkret lagprövning. Det innebär bl.a. att prövningen görs i en vanlig domstol och inom ramen för domstolsförfarandet samt att det endast är parterna i målet som formellt



omfattas av prövningsbeslutet. Ett beslut av en domstol om att inte tillämpa en viss lagbestämmelse av det skälet att den strider mot en grundlag innebär inte att lagbestämmelsen upphävs eller på annat sätt begränsas. En annan sak är att om ett sådant beslut har fattats av någon av de högsta domstolarna kan detta i praktiken innebära att den aktuella lagbestämmelsen helt eller delvis förlorar sin rättsliga betydelse som ett resultat av avgörandets prejudikatvärde. Det är inte möjligt att föra en talan som endast går ut på att en viss författning ska förklaras ogiltig därför att den är grundlagsstridig (abstrakt lagprövning eller abstrakt normprövning).

Av 12 kap. 10 § första stycket regeringsformen följer att om ett offentligt organ finner att en föreskrift står i strid med en bestämmelse i en grundlag eller en annan överordnad författning får föreskriften inte tillämpas. Detsamma gäller om en stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid föreskriftens tillkomst. Vid prövning enligt första stycket av en lag ska det särskilt beaktas att riksdagen är folkets främsta företrädare och att grundlag går före lag (12 kap. 10 § andra stycket regeringsformen).

### *"Lagprövning" enligt riksdagsordningen*

Enligt 11 kap. 7 § första stycket riksdagsordningen ställer talmannen proposition till beslut utifrån de yrkanden som har lagts fram under överläggningen. Av andra stycket följer att om talmannen finner att ett yrkande strider mot grundlag eller mot riksdagsordningen ska han eller hon besluta att inte ställa proposition och ange skäl för detta beslut. Om kammaren begär proposition ska saken hänvisas till konstitutionsutskottet för avgörande. Om utskottet har förklarat att ett yrkande inte strider mot grundlag eller mot riksdagsordningen ska talmannen ställa proposition.

Ett utskott får ge ett annat utskott tillfälle att yttra sig i ett ärende eller en fråga som berör det andra utskottets beredningsområde (10 kap. 7 § riksdagsordningen). Om ett ärende som rymmer konstitutionellt grundläggande motsättningar på grund av sitt huvudsakliga ämne har hänvisats till ett annat utskott för beredning, inhämtas vanligtvis ett yttrande från konstitutionsutskottet. Det beredande utskottet kan väntas respektera konstitutionsutskottets ståndpunkt i den konstitutionella frågan. Denna uppgift för utskottet har ibland omtalats som konstitutionsutskottets lagprövning (Riksdagens rapport 2008/09:RFR14 Konstitutionella kontrollfrågor s. 18 f.).

### *Riksdagens beslut*

Riksdagen får inte anta ett lagförslag som är oförenligt med grundlagarna.

Huvudregeln för avgörande av ett ärende i kammaren är enligt 4 kap. 7 § regeringsformen att den mening som mer än hälften av de röstande enas om gäller som riksdagens beslut. Undantag får göras i regeringsformen eller, när det gäller frågor som hör till förfarandet i riksdagen, i huvudbestämmelse i riksdagsordningen.

I regeringsformen finns några undantag från huvudregeln. I 4 kap. 12 § regeringsformen föreskrivs krav på att minst fem sjättedelar av de röstande ska ha enats om beslut om medgivande till åtal m.m. av en riksdagsledamot. Även när det gäller det särskilda lagstiftningsförfarandet för rättighetsbegränsande lagar som regleras i 2 kap. 22 § regeringsformen gäller, som krav för att ett förslag ska kunna antas direkt, att fem sjättedelar av de röstande enas om beslutet. Enligt 8 kap. 14 § regeringsformen kan konstitutionsutskottet besluta om undantag från den kvalificerade ordningen för stiftande av grundlag om fem sjättedelar av ledamöterna i utskottet röstar för beslutet.

Det finns också bestämmelser som föreskriver att beslut måste fattas med tre fjärdedels majoritet av de röstande och mer än hälften av ledamöterna. Det gäller t.ex. möjligheten att enligt 8 kap. 17 § första stycket regeringsformen ändra riksdagsordningens huvudbestämmelser genom endast ett beslut, utan att iakttä det särskilda lagstiftningsförfarande som gäller för grundlag.

## **Tidigare utredningar m.m.**

### *Allmänt*

Som har redovisats ovan är den svenska lagprövningen, till skillnad från vad som gäller i en rad andra länder, inte förlagd till någon central institution. Det vanligaste exemplet på en sådan centralisering av lagprövningsrätten är författningsdomstolar. Sådana domstolar finns bl.a. i Tyskland. Andra lösningar förekommer dock. Som exempel kan nämnas att i Estland har en särskild kammare i landets högsta domstol hand om lagprövningsmålen.

I Sverige har frågan om att inrätta en författningsdomstol aktualiserats i olika grundlagstiftningsärenden. Invändningar mot idén har framför allt gått ut på att ett sådant system är svårt att förena med kravet på att politisk makt inte ska överföras till icke-politiska organ. Det har också framhållits att en författningsdomstol är främmande för det svenska rättssystemet. Vidare har det anförts att det i sig inte är av avgörande betydelse vilket organ som utför lagprövningen utan att det viktiga är hur lagprövningsrätten utformas.

Någon bestämmelse om lagprövning fanns ursprungligen inte i regeringsformen. Enligt förarbetena förutsattes att den lagprövningsrätt som hade utvecklats i praxis skulle bestå (prop. 1973:90 s. 200).

### *Fri- och rättighetsutredningen*

I betänkandet Medborgerliga fri- och rättigheter (SOU 1975:75) behandlade 1973 års fri- och rättighetsutredning bl.a. frågan om att inrätta en författningsdomstol. Utredningen uttalade bl.a. att ett judiciellt skyddssystem inte får innebära några förskjutningar i det vanliga politiska maktsystemet. En ordning som blandar in domstolarna i det fortgående politiska skeendet skulle enligt utredningen inte bara stå i strid med grundläggande demokratiska principer utan skulle också medföra uppenbara risker för en politisering av domarutnämningarna och därmed hota rättsväsendets integritet. Utredningen ansåg

därför att en ordning med en författningsdomstol eller något annat liknande organ för regelmässig prövning av lagbeslut inte kunde godtas. Enligt utredningen var den lagprövningsrätt som fanns i svensk praxis ett lämpligt kontrollinstrument.

I propositionen om ändring i regeringsformen delade regeringen utredningens åsikt att det inte var lämpligt att införa ett system med en författningsdomstol för kontroll av att en grundlag följs (prop. 1975/76:209 s. 90 f.). Enligt regeringen var ett sådant system helt främmande för svensk författningstradition och skulle vara svårt att förena med kravet att en fri- och rättighetsreglering inte får innebära att politisk makt förs över till icke-politiska organ.

### *Rättighetsskyddsutredningen*

Rättighetsskyddsutredningen hade bl.a. i uppgift att ta ställning till lagprövningsrättens roll i rättighetsskyddet och hur denna rätt borde vara utformad i framtiden. Utredningen föreslog i betänkandet Förstärkt skydd för fri- och rättigheter att den lagprövningsrätt som hade utvecklats i rättspraxis skulle lagfästas i regeringsformen (SOU 1978:34 s. 109). Utredningen anslöt sig till den rådande uppfattningen att det ska krävas ett uppenbart fel för att en lag eller förordning ska få sättas åt sidan. Enligt utredningen minskade möjligheterna till en reell lagprövning ju mindre precist den ifrågakarande överordnade regeln är utformad. När det gällde frågan om att inrätta en författningsdomstol uttalade utredningen att den delade den ”gängse uppfattningen, att en författningsdomstol eller dylikt inte är aktuellt hos oss”.

Regeringen ställde sig i allt väsentligt bakom Rättighetsskyddsutredningens förslag. Det föredragande statsrådet anförde bl.a. följande (prop. 1978/79:195 s. 41):

Enligt min mening är det givet att rättighetsskyddet får erforderlig styrka först om rättighetsreglerna förbinds med rättsligt verkande garantier som är oberoende av de politiska organen. Emellertid måste ett skydd av detta slag utformas på sådant sätt att det inte ger upphov till några förskjutningar i det vanliga politiska maktsystemet. Mot bl.a. denna bakgrund saknar tanken att införa ett system med författningsdomstol för kontrollen av grundlagsreglernas efterlevnad varje aktualitet. Ett sådant system är dessutom främmande för svensk författningstradition. Den form av judiciell kontroll som är aktuell för vårt lands vidkommande är något slag av lagprövningsrätt inom ramen för myndigheternas vanliga rättstillämpningsverksamhet. Liksom min företrädare anser jag att det innehåll den svenska lagprövningsrätten f.n. har innebär en lämplig avvägning mellan de olika intressen som här står mot varandra. Å ena sidan kan man vara säker på att domstolarna och andra myndigheter inte kommer att få någon ställning som politiska maktfaktorer. Å andra sidan har de möjlighet att utnyttja ett oförbrukat förtroendekapital i undantagsbetonade lägen där ett ingripande måste anses befogat.

Vid riksdagsbehandlingen uttalade konstitutionsutskottet att det inte kunde komma i fråga att i något hänseende ändra lagprövningsrätten (bet. KU 1978/79:39 s. 12). Enligt utskottet måste uppenbarhetsrekvisitet få en särskild

betydelse när det gäller av riksdagen beslutad lag eller annan föreskrift. Konstitutionsutskottet anförde att riksdagen enligt grundlagen är den främsta lagstiftaren och att endast riksdagen kan stifta grundlagar. Utskottet ansåg därför att det är naturligt att riksdagen är den instans som är bäst ägnad att pröva om en viss föreskrift är grundlagsenlig. Uppenbarhetsrekvisitet medförde i detta fall enligt utskottet att riksdagens tillämpning av visst grundlagsstadgande måste respekteras så länge den håller sig inom ramen för en möjlig tolkning av bestämmelsen i fråga. För att underlåta att tillämpa en av riksdagen beslutad föreskrift måste det därför, enligt utskottet, fordras att föreskriften materiellt sett är oförenlig med ett grundlagsstadgande eller att det när föreskriften beslutades förekom ett klart och direkt åsidosättande av ett uttryckligt stadgande i en grundlag eller i riksdagsordningen om lagstiftningsproceduren som uppenbarligen måste anses vara av väsentlig betydelse för denna.

En bestämmelse om lagprövning infördes alltså 1980 efter förslag av Rättighetskyddsutredningen.

### *Fri- och rättighetskommittén*

Fri- och rättighetskommittén övervägde i betänkandet Fri- och rättighetsfrågor (SOU 1993:40) dels frågan om att inrätta en särskild författningsdomstol, dels frågan om en utvidgning av lagprövningsrätten genom att ta bort uppenbarhetsrekvisitet i regeringsformen. Kommittén redovisade en rad argument mot att inrätta en författningsdomstol. Ett huvudproblem var enligt kommittén att ett sådant system är svårt att förena med kravet att en rättighetsreglering inte får innebära att politisk makt förs över till icke-politiska organ. Det skulle i sin tur, ansåg kommittén, leda till onödiga spänningar mellan den politiska och den dömande makten. Kommittén anförde vidare att det är svårt att komma till rätta med en befarad politisering av en sådan domstol genom att konstruera ett lämpligt system för att tillsätta dess ledamöter. När det gällde lagprövningsrätten menade kommittén att man normalt kan utgå från att statsmakterna utan vidare följer grundlagens bestämmelser. Enligt kommittén är lagprövningen som kontrollmedel därför endast tänkt att verka som en säkerhetsanordning som utlöses i sällsynta fall när lagstiftningen inte har utgjort ett tillräckligt skydd för de medborgerliga fri- och rättigheterna. Kommittén fann att den gällande ordningen med krav på uppenbar motstridighet mellan en föreskrift i en lag eller en förordning och en överordnad författning för att ett åsidosättande av lagen eller förordningen ska få ske var motiverad och föreslog därför inga ändringar av den materiella regleringen av lagprövningsrätten.

Regeringen behandlade Fri- och rättighetskommitténs betänkande i proposition 1993/94:117. Frågorna om att inrätta en författningsdomstol respektive en utvidgad lagprövningsrätt diskuterades inte särskilt i propositionen. Vid riksdagsbehandlingen av propositionen avstyrkte konstitutionsutskottet några motioner om att inrätta en författningsdomstol och om

lagprövningsrätten med hänvisning till de skäl som Fri- och rättighetskommittén hade tagit upp (bet. 1993/94:KU24 s. 52 f.).

### *Tillkännagivande från konstitutionsutskottet*

Våren 2001 föreslog konstitutionsutskottet ett tillkännagivande till regeringen om att låta utreda uppenbarhetsrekvisitet i regeringsformen (bet. 2000/01:KU11 s. 45 f.). Uppenbarhetsrekvisitet borde enligt utskottet belysas inte minst med hänsyn till att Europakonventionen hade införlivats i svensk rätt och att Sverige anslutit sig till EU. Utredningen borde omfatta frågan på vilket sätt en förstärkt lagprövning borde kunna utövas. Detta borde t.ex. kunna innefatta överväganden om Lagrådets ställning och frågan om behovet av en speciell författningsdomstol eller om prövning borde göras inom det vanliga domstolsväsendet. Det var enligt utskottet angeläget att utredningen belyste möjligheterna att även fortsättningsvis garantera domstolsväsendets självständighet och undvika en politisering av domstolarna.

### *Grundlagsutredningen*

Grundlagsutredningen hade bl.a. i uppdrag att utreda frågorna om lagprövning och om det behövs av en författningsdomstol. Utredningen konstaterade inledningsvis att frågeställningen om hur kontrollen av lagars och andra föreskrifters förenlighet med innehållet i högre normer ska utföras kan aktualisera grundläggande frågor om hur ett land bör styras och att utredningsdirektiven angav gränserna för utredningens överväganden i denna del (SOU 2008:125 s. 374). Grunderna för Sveriges statskick ingick nämligen inte i utredningens uppdrag. Av särskild betydelse i denna del var enligt utredningen det förhållandet att statskicket är demokratiskt, dvs. att all offentlig makt i Sverige utgår från folket. Utredningen framhöll att tanken om folksuveränitet förverkligas enligt det svenska statskicket bl.a. genom principen om parlamentarism och att ett grunddrag hos parlamentarismen är att den offentliga makten koncentreras till en enda kanal, nämligen folkrepresentationen. Vidare framhöll utredningen att en annan central princip i sammanhanget är att den offentliga maktutövningen är lagbunden och att en konsekvens av denna princip är att inget offentligt organ får meddela normer som står i strid med föreskrifter högre upp i normhierarkin. För riksdagens del innebär detta att den inte får stifta en lag som är oförenlig med grundlagarna. Sammantaget konstaterade Grundlagsutredningen att utformningen av systemet för normkontroll fick diskuteras inom de ramar som dessa grundläggande principer om statskicket ger.

Enligt Grundlagsutredningen borde normkontrollsystemet även i framtiden bestå av både en förhandskontroll och en prövning i efterhand. Det fanns dock enligt utredningen anledning att se över den nuvarande regleringen och överväga vissa ändringar.

Utredningen ansåg att förhandskontrollen även i fortsättningen borde ske genom att Lagrådet lämnar rådgivande yttranden på begäran av regeringen

eller ett riksdagsutskott. Enligt utredningen fanns det ingen anledning att inrätta andra organ för att utföra förhandsgranskningen eller att göra Lagrådets yttranden rättsligt bindande i något avseende. Däremot föreslog utredningen vissa ändringar i regeringsformen för att ytterligare markera betydelsen av Lagrådets granskning. Bland annat föreslogs att ett yttrande från Lagrådet ska inhämtas när det gäller lagförslag inom det s.k. granskningsområdet. Det föreslogs alltså att bör-regeln skulle ersättas med en ska-regel. Utredningen föreslog vidare att det s.k. viktighetskriteriet skulle tas bort. Detta innebär att regeringen eller ett riksdagsutskott inte längre ska kunna avstå från att höra Lagrådet med hänvisning till att en lag inte bedöms som viktig för enskilda eller från allmän synpunkt. Därutöver ansåg utredningen att Lagrådets kansli borde förstärkas med juridisk kompetens.

Grundlagsutredningen ansåg vidare att det även i fortsättningen borde finnas en möjlighet till prövning i efterhand av lagar och andra föreskrifter som har trätt i kraft. Utredningen föreslog dock att uppenbarhetsrequisitet i regeringsformen skulle tas bort och att det i stället skulle införas en påminnelse om att grundsatserna om folksuveränitet och lagbundenhet, med dess princip om normhierarki, särskilt ska beaktas vid lagprövning av föreskrifter beslutade av riksdagen. Enligt utredningen borde denna prövning även i fortsättningen vara begränsad till konkreta tillämpningsfall (s.k. konkret prövning) och utföras av domstolar och alla andra offentliga organ där frågan uppkommer i rättstillämpningen.

Vidare föreslog Grundlagsutredningen att bestämmelserna om rättskipning och förvaltning skulle delas upp i två olika kapitel.

Regeringen ställde sig bakom Grundlagsutredningens förslag, som därefter antogs av riksdagen (prop. 2009/10:80, bet. 2009/10:KU19 och bet. 2010/11:KU4, rskr. 2010/11:21).

### *Konstitutionsutskottets granskning av regeringens remisser till Lagrådet*

Konstitutionsutskottet har vid flera tillfällen granskat regeringens remittering av lagförslag till Lagrådet. Senast utskottet genomförde en sådan granskning var hösten 2018 (bet. 2018/19:KU10 s. 23 f.). I ärendet hade utskottet gjort en övergripande genomgång av de propositioner som regeringen överlämnat till riksdagen under riksmötena 2012/13, 2013/14, 2016/17 och 2017/18. Genomgången hade avsett de propositioner som innehåller lagförslag som granskats av Lagrådet och den hade varit inriktad på Lagrådets synpunkter och förslag samt regeringens hantering av dessa.

Granskningen visade att Lagrådet i knappt två tredjedelar av fallen hade lämnat synpunkter och förslag på de remitterade förslagen. I sitt ställningstagande underströk utskottet att Lagrådets verksamhet är värdefull som ett led i arbetet med att få fram fullgoda lagförslag (s. 53). Samtidigt är det enligt utskottet givetvis av betydelse att redan det förslag som underställs Lagrådets granskning är av så god kvalitet som möjligt för att granskningskapaciteten i

Lagrådet ska kunna utnyttjas på bästa sätt i lagstiftningsarbetet. Det innebär dessutom en misshushållning med resurserna i Lagrådet om detta ska behöva ägna en större del av sin verksamhet åt frågor som borde ha klarats av under det beredande arbetet i Regeringskansliet.

Av granskningen framgick vidare att regeringen till övervägande del hade godtagit Lagrådets synpunkter och förslag.

Därutöver framgick av granskningen att regeringen förutom att anpassa lagförslagen till Lagrådets synpunkter och förslag även på andra sätt hade följt Lagrådets synpunkter. I en rad lagärenden hade Lagrådets synpunkter t.ex. lett till att regeringen utvecklat argumenteringen för ett lagförslag eller delar av det.

När det gällde lagärenden där regeringen hade gjort omfattande ändringar till följd av Lagrådets synpunkter och förslag visade granskningen att regeringen endast i undantagsfall remitterat de omarbetade lagförslagen till Lagrådet. Utskottet påminde om att det ibland i lagärenden där regeringen till följd av Lagrådets synpunkter har gjort väsentliga ändringar i ett lagförslag kan finnas anledning att överväga om Lagrådets synpunkter också skulle inhämtas när det gäller det omarbetade lagförslaget.

Av granskningen framgick vidare att Lagrådet i knappt 15 procent av de propositioner där det haft synpunkter och förslag hade avstyrkt eller allvarligt ifrågasatt hela eller delar av lagförslagen. Denna andel hade varierat något under den studerade perioden, och det hade skett en viss ökning under senare riksmöten. I denna del underströk utskottet att det rent allmänt är angeläget att Lagrådets centrala roll i lagstiftningsarbetet inte urholkas, och det såg allvarligt på en ökning av antalet propositioner med lagförslag där Lagrådet avstyrkt eller allvarligt ifrågasatt lagförslagen eller delar av dem. Granskningen gav dock enligt utskottet inte en heltäckande bild av kvalitetsnivån i lagförslagen, och enskilda lagärenden hade inte granskats närmare. Det kunde också noteras att det hade rört sig om förhållandevis få propositioner med lagförslag som avstyrkts eller allvarligt ifrågasatts av Lagrådet, och i drygt hälften av fallen hade regeringen valt att i huvudsak eller delvis följa Lagrådets synpunkter och förslag. Utskottet noterade även att Regeringskansliet arbetar aktivt för att regeringens lagstiftningsärenden ska hålla hög kvalitet och att Statsrådsberedningen med anledning av den ökade andelen yttranden från Lagrådet med allvarlig kritik hade satt ytterligare fokus på kvalitetsfrågor i lagstiftningsarbetet.

### **Tidigare riksdagsbehandling**

I samband med behandlingen av proposition 1975/76:209 om ändring i regeringsformen avstyrkte konstitutionsutskottet en motion om att inrätta en författningsdomstol (bet. KU 1975/76:56 s. 20). Enligt utskottet saknade motionens förslag om en specialdomstol för lagprövningsfrågor, en författningsdomstol, ”f.n. all aktualitet i vårt land”.

Motioner om att inrätta en författningsdomstol avstyrktes därefter av utskottet i betänkandena 1995/96:KU6, 1996/97:KU26 och 1997/98:KU26. Vid samtliga tillfällen vidhöll utskottet sin tidigare inställning.

Frågan om lagprövningsrätten behandlades ingående av utskottet våren 1997 (bet. 1996/97:KU26 s. 18 f.). Utskottet avstyrkte då den aktuella motionen om att slopa uppenbarhetsrekvisitet i regeringsformen med hänvisning till att utrymmet för att tillämpa rekvisitet hade minskat genom Sveriges medlemskap i EU och införlivandet av europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) i svensk rätt.

I anslutning till utskottets behandling av proposition 2009/10:80 En reformerad grundlag behandlades två motioner om att en författningsdomstol borde inrättas. Utskottet hänvisade i sitt ställningstagande till vad Grundlagsutredningen hade anfört men också till att regeringen i propositionen framhöll att den nuvarande ordningen med lagprövning i konkreta fall som utförs av både domstolar och alla andra offentliga organ är väl lämpad att åstadkomma det resultat som lagprövningen åsyftar (bet. 2009/10:KU19 s. 38). Det fanns därför enligt regeringen inte något skäl att inrätta en författningsdomstol och koncentrera normprövningen i efterhand till en sådan. Utskottet gjorde inte någon annan bedömning än regeringen i denna fråga och avstyrkte således motionerna.

Våren 2014 avstyrkte utskottet ett antal motioner om att inrätta en författningsdomstol (bet. 2013/14:KU18 s. 18). I sitt ställningstagande noterade utskottet att det tidigare hade behandlat motioner om att inrätta en författningsdomstol och avslagit dessa bl.a. med hänvisning till att det nuvarande normkontrollsystemet fungerar väl. Därutöver konstaterade utskottet att frågan om behovet av en författningsdomstol relativt nyligen hade utretts av Grundlagsutredningen, som endast föreslagit vissa ändringar i regeringsformen för att stärka Lagrådets och domstolarnas normprövning, att dessa ändringar hade trätt i kraft den 1 januari 2011 och att reglerna för att stärka det nuvarande normkontrollsystemet således varit i kraft ganska kort tid.

Även våren 2016 och våren 2018 behandlade utskottet motionsyrkanden om att inrätta en författningsdomstol och om normprövning (bet. 2015/16:KU16 s. 67 f. och bet. 2017/18:KU36 s. 78 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte yrkandena.

Våren 2019 behandlade utskottet motionsyrkanden om att inrätta en författningsdomstol och om normprövning (bet. 2018/19:KU30 s. 78 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte yrkandena. Därutöver behandlade utskottet ett motionsyrkande om Lagrådets granskning. Utskottet underströk att det nuvarande normkontrollsystemet fungerar väl. Vidare framhöll utskottet att normkontrollsystemet relativt nyligen hade utretts av Grundlagsutredningen, som endast föreslagit vissa ändringar i regeringsformen för att stärka Lagrådets och domstolarnas normprövning. Utskottet ansåg att det inte fanns skäl att förorda en ny översyn i denna del och



avstyrkte motionsyrkandet. I betänkandet lämnades fyra reservationer (M, SD, C, L) och ett särskilt yttrande (SD, KD).

Senast utskottet behandlade motsvarande motionsyrkanden var våren 2021 (bet. 2020/21:KU24 s. 92). Yrkandena avstyrktes då efter beredning i förenklad ordning.

### Utskottets ställningstagande

Utskottet har tidigare behandlat motionsyrkanden om en författningsdomstol, normprövning och Lagrådets granskning. Utskottet vidhåller sina tidigare ställningstaganden och avstyrker motionsyrkandena.

## Grundlagsändringar, domstolarnas ställning och rättskipningen

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om formerna för grundlagsändringar, vallagen som semikonstitutionell lag, domstolarnas oberoende och rättskipningens självständighet.

Jämför reservation 31 (M), 32 (SD) och 33 (M) samt särskilt yttrande 2 (L), 3 (MP), 4 (C) och 5 (L).

### Motionerna

#### *Formerna för grundlagsändringar*

I partimotion 2021/22:3509 yrkande 2 efterlyser Annie Lööf m.fl. (C) ett tillkännagivande om att göra det svårare att ändra grundlagar. Liknande yrkanden framställs av Tina Acketoft m.fl. (L) i kommittémotion 2021/22:3388 yrkande 2, av Ann-Sofie Alm (M) i motion 2021/22:2902 yrkande 1 och av Camilla Hansén m.fl. (MP) i motion 2021/22:4102 yrkande 9.

#### *Vallagen som semikonstitutionell lag*

Ann-Sofie Alm (M) yrkar i motion 2021/22:2902 yrkande 3 ett tillkännagivande om att utreda huruvida vallagen bör upphöjas till en semikonstitutionell lag.

#### *Domstolarnas oberoende*

Annie Lööf m.fl. (C) yrkar i partimotion 2021/22:3509 yrkande 3 ett tillkännagivande om att stärka och skydda domstolarnas oberoende. Enligt motionärerna bör ytterligare bestämmelser om domarna i de högsta domstolarna införas i regeringsformen. Det rör sig bl.a. om antalet domare och

deras pensionsålder. Motionärerna menar vidare att Domstolsverkets organisation, styrning och roll behöver reformeras i syfte att stärka myndighetens oberoende.

I kommittémotion 2021/22:3290 yrkande 5 i denna del begär Matheus Enholm m.fl. (SD) att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om domstolarnas självständighet. Enligt motionärerna behöver flera åtgärder vidtas för att stärka domstolarnas oberoende. I denna del framhåller motionärerna förslaget om en tydligare roll i riksdagens granskning av enskilda statsråd och andra.

Karin Enström m.fl. (M) efterlyser i kommittémotion 2021/22:3793 tillkännagivanden om att regeringen bör utöka 2020 års grundlagskommittés uppdrag att stärka domstolarnas självständighet (yrkande 1) och om att se över reglerna för utnämning av justitieråd (yrkande 2). Enligt motionärerna bör kommittén bl.a. överväga att inrätta ett domstolsråd som är fristående från riksdagen och regeringen. Även tillsynen av domstolarna bör ses över. En annan fråga rör domstolsanslagets placering i statens budget. Enligt motionärerna bör det vidare utredas om Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen ska ges ett ökat inflytande över vilka som utnämns till justitieråd. I denna del bör det även ses över om nämnda domstolar ska ges en lagstadgad rättighet att under beredningsprocessen framföra synpunkter till Domarnämnden och även till regeringen om den överväger att utse någon annan till justitieråd än den som domstolen förordat.

Även Tina Acketoft m.fl. (L) begär i kommittémotion 2021/22:3388 att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om det konstitutionella skyddet för domstolarnas oberoende (yrkande 3) och om Domstolsverkets roll (yrkande 4). Motionärerna saknar bl.a. en grundlagsreglering av hur många domare som ska sitta i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen.

I motion 2021/22:2902 av Ann-Sofie Alm (M) yrkande 2 begärs ett tillkännagivande om att utreda hur Domarnämnden och domstolarna kan garanteras självständighet bortom allt rimligt tvivel. Enligt motionären bör en majoritet av Domarnämndens ledamöter utses av en kvalificerad majoritet av exempelvis justitieutskottet i riksdagen.

### *Rättskipningens självständighet*

Karin Enström m.fl. (M) föreslår i kommittémotion 2021/22:3793 yrkande 3 ett tillkännagivande om att se över hur långt domstolarnas grundlagsstadgade självständighet sträcker sig samt överväga om det finns anledning att förtydliga regeringsformen i detta hänseende. Motionärerna anför bl.a. att det på senare år har visat sig att domstolarnas självständighet är mer begränsad än vad regeringsformens bestämmelse om detta kan ge intryck av.

## **Gällande rätt m.m.**

*Formerna för grundlagsändringar m.m.*

### **Ändringar i grundlag**

I 8 kap. 14 § regeringsformen regleras formkravet för beslut om grundlagsändringar. Enligt bestämmelsen stiftas grundlag genom två likalydande beslut. Genom det första beslutet antas grundlagsförslaget som vilande. Det andra beslutet får inte fattas tidigare än att det efter det första beslutet har hållits val till riksdagen i hela riket och den nyvalda riksdagen har samlats. Dessutom ska det gå minst nio månader mellan den tidpunkt då ärendet första gången anmäldes i riksdagens kammare och valet, om inte konstitutionsutskottet beslutar om undantag. Ett sådant beslut ska fattas senast vid ärendets beredning, och minst fem sjättedelar av ledamöterna måste rösta för beslutet.

Det krävs inte att valet är ett ordinarie val utan grundlagsändringar kan i princip även göras vid extra val (Eka m.fl., *Regeringsformen – med kommentarer*, 2 uppl., 2018, s. 411). Fristen som innebär att ett förslag måste föreläggas kammaren nio månader före valet måste dock iakttas.

I förarbetena framhålls att de särskilda formkrav som ställs upp för att ändra eller upphäva bestämmelser i grundlag fyller en viktig funktion och att de utgör en garanti för att avgörande ändringar av statsskicket kan genomföras bara om en stabil majoritet bland väljarna godtar dem (prop. 1973:90 s. 157). Genom den tidsutdräkt formkraven medför kan också förhastade ändringar förhindras. Vidare framhålls att behovet av skydd naturligtvis är särskilt framträdande när det gäller bestämmelser som är väsentliga för statsskicket.

Att fristen löper från den tidpunkt då ärendet väcks och inte från det första beslutet motiveras i förarbetena med att man härigenom får säkerhet både för en grundlig behandling i riksdagen och för en omfattande offentlig debatt (prop. 1978/79:195 s. 51).

Riksdagen får inte såsom vilande anta ett förslag om stiftande av grundlag som är oförenligt med ett annat vilande grundlagsförslag, utan att samtidigt avslå det först antagna förslaget (8 kap. 15 § regeringsformen).

Enligt 8 kap. 16 § första stycket regeringsformen ska folkomröstning om ett vilande grundlagsförslag hållas om det yrkas av minst en tiondel av riksdagens ledamöter och minst en tredjedel av ledamöterna röstar för yrkandet. Ett sådant yrkande ska framställas inom femton dagar från det att riksdagen antog grundlagsförslaget som vilande. Yrkandet ska inte beredas i utskott.

Av 8 kap. 16 § andra stycket regeringsformen följer att folkomröstningen ska hållas samtidigt med det val till riksdagen som avses i 14 §. Vid omröstningen får de som har rösträtt vid valet förklara om de godtar det vilande grundlagsförslaget eller inte. Förslaget är förkastat om de som röstat mot förslaget är fler än de som röstat för förslaget och de som röstat mot till antalet är fler än hälften av dem som har avgett godkända röster vid riksdagsvalet. I annat fall tar riksdagen upp förslaget till slutlig prövning.

Vid omröstning i kammaren gäller som riksdagens beslut den mening som mer än hälften av de röstande enas om (4 kap. 7 § regeringsformen). Regeringsformen innehåller inte något krav på särskild majoritet när riksdagen fattar beslut om grundlagsändringar. Det innebär att de vanliga reglerna om riksdagsbeslut är tillämpliga.

### **Ändringar i riksdagsordningen**

Riksdagsordningen intar en mellanställning mellan grundlag och vanlig lag. Enligt 8 kap. 17 § regeringsformen stiftas riksdagsordningen på det sätt som gäller för grundlagar eller genom endast ett beslut om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för beslutet. Det nu aktuella förfarandet avser endast riksdagsordningens huvudbestämmelser. Tilläggsbestämmelser i riksdagsordningen ändras på samma sätt som vanlig lag. I riksdagsordningens huvudbestämmelser regleras frågor av större vikt ur ett demokratiskt perspektiv medan detaljbestämmelser av mindre principiell betydelse finns i tilläggsbestämmelserna (Eka m.fl., s. 427).

### **Riksdagens beslut**

Huvudregeln för hur ett ärende avgörs i kammaren är enligt 4 kap. 7 § regeringsformen att den mening som mer än hälften av de röstande enas om gäller som riksdagens beslut. Undantag får göras i regeringsformen eller, när det gäller frågor som hör till förfarandet i riksdagen, i huvudbestämmelse i riksdagsordningen.

I regeringsformen finns några undantag från huvudregeln. Som har redovisats ovan finns i regeringsformen formkravet för beslut om grundlagsändringar. Enligt bestämmelsen stiftas grundlag genom två likalydande beslut. I 4 kap. 12 § regeringsformen ställs krav på att minst fem sjättedelar av de röstande ska ha enats om ett beslut om medgivande till åtal m.m. av en riksdagsledamot. Även när det gäller det särskilda lagstiftningsförfarandet för rättighetsbegränsande lagar som regleras i 2 kap. 22 § regeringsformen gäller, som krav för att ett förslag ska kunna antas direkt, att fem sjättedelar av de röstande enas om beslutet.

Det finns också bestämmelser som föreskriver att beslut måste fattas med tre fjärdedels majoritet av de röstande och mer än hälften av ledamöterna. Det gäller som har redovisats ovan för möjligheten att ändra riksdagsordningens huvudbestämmelser genom endast ett beslut. Även föreskrifter om trossamfund och grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund beslutas i den ordning som gäller för riksdagsordningens huvudbestämmelser (8 kap. 17 § tredje stycket regeringsformen). Bestämmelsen gäller dock endast sådana föreskrifter som avser trossamfunden som sådana (Eka m.fl., s. 428).

## *Domstolarnas oberoende och rättskipning*

### **Regeringsformen m.m.**

Bestämmelser om rättskipning och förvaltning finns framför allt i 1 och 11 kap. regeringsformen. Vissa bestämmelser som rör domstolarna och rättskipningen finns också i 2 och 8 kap. regeringsformen.

Enligt 1 kap. 8 § regeringsformen finns det för rättskipningen domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 § regeringsformen).

I 11 kap. regeringsformen finns bl.a. bestämmelser till skydd för domstolarnas och domarnas oberoende.

Av 11 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen följer att i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen får endast den som är eller har varit ordinarie domare i någon av domstolarna tjänstgöra som ledamot. Enligt 11 kap. 3 § regeringsformen får ingen myndighet, inte heller riksdagen, bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt ska tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall. Ingen annan myndighet får heller bestämma hur dömande uppgifter ska fördelas mellan enskilda domare. Rättskipningsuppgifter får inte fullgöras av riksdagen i vidare mån än vad som följer av grundlag eller riksdagsordningen (11 kap. 4 § regeringsformen).

I regeringsformen finns även bestämmelser om utnämningen av ordinarie domare och ordinarie domares rättsställning. Av 11 kap. 6 § regeringsformen följer att ordinarie domare utnämns av regeringen och att vid utnämningen ska avseende endast fästas vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Bestämmelser om grunderna för förfarandet vid utnämningen av ordinarie domare meddelas i lag. Utnämning förfarandet regleras i lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare.

Enligt 11 kap. 7 § första stycket regeringsformen får den som har utnämnts till ordinarie domare skiljas från anställningen endast om

1. han eller hon genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av skyldigheterna i anställningen har visat sig uppenbart olämplig att inneha anställningen eller
2. han eller hon har uppnått gällande pensionsålder eller enligt lag är skyldig att avgå på grund av varaktig förlust av arbetsförmågan.

Om det krävs av organisatoriska skäl får den som utnämnts till ordinarie domare förflyttas till en annan jämställd domaranställning.

Av 11 kap. 8 § första stycket regeringsformen följer att åtal för brott i utövningen av en anställning som ledamot av Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen väcks i Högsta domstolen. Enligt andra stycket prövar Högsta förvaltningsdomstolen om en ledamot av Högsta domstolen ska skiljas eller avstängas från sin anställning eller vara skyldig att genomgå en läkar-

undersökning. Om en sådan talan avser en ledamot av Högsta förvaltningsdomstolen prövas den av Högsta domstolen. Talan enligt 11 kap. 8 § första och andra styckena regeringsformen väcks av riksdagens ombudsman eller justitiekanslern.

Grundläggande bestämmelser om ordinarie domares rättsställning i övrigt meddelas i lag (11 kap. 10 § regeringsformen).

Som exempel kan nämnas att enligt 4 kap. 1 § rättegångsbalken ska en lagfaren (juristutbildad) domare vara svensk medborgare och ha avlagt föreskrivna kunskapsprov för behörighet till domarämbetet. Med föreskrivna kunskapsprov avses juristexamen eller annan motsvarande examen (se förordningen [2007:386] om kunskapsprov för behörighet som domare, m.m.). Den som utövar domarämbetet får inte vara försatt i konkurs eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

En ordinarie domare är skyldig att avgå från anställningen vid den ålder som anges i författningar eller kollektivavtal (5 § lagen [1994:261] om fullmaktsanställning). Enligt 32 a § lagen (1982:80) om anställningsskydd har en arbetstagare normalt sett rätt att kvarstå i anställningen till utgången av den månad då han eller hon fyller 68 år. Denna ålder kommer den 1 januari 2023 att höjas till 69 år (se prop. 2018/19:91, bet. 2018/19:AU12, rskr. 2018/19:276).

I Högsta domstolen ska det finnas fjorton justitieråd eller det högre antal som behövs (3 kap. 4 § rättegångsbalken). Justitieråden ska vara lagfarna, och de får inte inneha eller utöva något annat ämbete. Motsvarande bestämmelser för Högsta förvaltningsdomstolen finns i 3 § lag (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

Av 11 kap. 11 § regeringsformen följer att ordinarie domare ska vara svenska medborgare.

Domstolarnas självständighet har inte hindrat att det ansetts befogat med någon form av kontroll av och tillsyn över domstolsväsendet. Kontrollen utförs sedan 1809 års regeringsform av justitieombudsmännen och justitiekanslern. Tillsynen är begränsad på så sätt att den inte får inkräkta på domstolarnas och domarnas självständighet i dömandet.

Anslaget 1:5 *Sveriges Domstolar* är ett av anslagen inom utgiftsområde 4 Rättsväsendet och det får bl.a. användas för utgifter för verksamheten i de allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna och Domstolsverket.

### **Lagändringar för att stärka domstolarnas och domarnas oberoende och opartiska ställning**

Den 1 juli 2018 trädde vissa lagändringar i kraft med syftet att stärka domstolarnas och domarnas oberoende och opartiska ställning (prop. 2017/18:88, bet. 2017/18:JuU27, rskr. 2017/18:256). Ändringarna innebär bl.a. följande:

- Ordförandeskapet i de fall flera lagfarna domare deltar i rätten, s.k. kollegial handläggning, regleras i lag. Lagregleringen motsvarar i stort ordningen som redan tillämpats men innebär även att tidigare ordinarie

domare får vara ordförande i tingsrätten och förvaltningsrätten om det finns särskilda skäl.

- Lagregleringen av ordförandeskapet omfattar även Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen, mark- och miljödomstolarna, patent- och marknadsdomstolarna, Migrationsöverdomstolen och Arbetsdomstolen.
- Omröstningsreglerna ändras så att det tydligt framgår i vilka situationer ordföranden har utslagsröst och att ordföranden ska säga sin mening sist av de lagfarna domarna.
- Grundläggande bestämmelser om fördelning av mål och ärenden mellan enskilda domare regleras i lag.

### **Domstolsverket**

Domstolsverket är en statlig förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen. För förvaltningsmyndigheter under regeringen finns bestämmelser i myndighetsförordningen (2007:515).

Av 3 § myndighetsförordningen framgår att myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten. Ledningen ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

Domstolsverket leds av en generaldirektör och fungerar som en serviceorganisation till domstolarna i landet. Myndighetens organisation och uppgifter framgår i huvuddrag av förordningen (2007:1073) med instruktion för Domstolsverket. Ett insynsråd är kopplat till Domstolsverket. Insynsrådet, som består av högst elva ledamöter, har till uppgift att utöva insyn i verksamheten och ge generaldirektören råd. Ledamöterna i rådet utses av regeringen.

Domstolsverkets uppgift är att ansvara för övergripande samordning och gemensamma frågor inom Sveriges Domstolar. Av 1 § förordningen med instruktion för Domstolsverket följer att myndighetens uppgift är att ge administrativt stöd och service åt de allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna, hyres- och arrendenämnderna, Rättshjälpsmyndigheten och Rättshjälpsnämnden. Domstolsverket ska i fråga om dessa

- i administrativt hänseende leda och samordna verksamheten för att skapa förutsättningar för en rättssäker verksamhet och se till att den bedrivs effektivt
- åstadkomma en ändamålsenlig resursfördelning
- vara en drivande och stödjande kraft i utvecklings- och kvalitetsarbete
- arbeta för god tillgänglighet och information när det gäller verksamheten
- arbeta för god samverkan emellan och med andra berörda myndigheter.

I detta arbete ska Domstolsverket iaktta domstolarnas självständighet enligt regeringsformen.

I vissa avseenden har Domstolsverket även uppgifter som normalt ligger på en arbetsgivare. Exempelvis förhandlar verket om lön, dels i samband med

utnämning av nya domare, dels löpande när det gäller justitieråd och domstolschefer. I ärenden som gäller utnämning av en chef för en domstol får en företrädare för Domstolsverket närvara och yttra sig vid Domarnämndens sammanträden.

### **Domarnämnden**

Domarnämnden är en statlig nämndmyndighet som lyder under regeringen. Myndighetens huvuduppgift är att lämna förslag till regeringen i ärenden om utnämning av ordinarie domare (lagen [2010:1390] om utnämning av ordinarie domare). Domarnämnden består av nio ledamöter, och för varje ledamot finns det en personlig ersättare. Av ledamöterna ska fem vara eller ha varit ordinarie domare och två vara jurister verksamma utanför domstolsväsendet. En av de senare juristerna ska dessutom vara advokat. De övriga två ledamöterna ska representera allmänheten. Riksdagen väljer två ledamöter som representerar allmänheten i Domarnämnden (tilläggsbestämmelse 13.23.2 riksdagsordningen). Övriga ledamöter och ersättare förordnas av regeringen.

### **Pågående arbete: 2020 års grundlagskommitté**

Regeringen beslutade den 13 februari 2020 att ge en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag att utreda bl.a. formerna för ändring av grundlag och behovet av att ytterligare stärka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt (dir. 2020:11). Uppdraget bygger delvis på ett tillkännagivande från riksdagen (se avsnittet Tidigare riksdagsbehandling nedan).

När det gäller formerna för ändring av grundlag framhåller regeringen i direktiven bl.a. att regeringsformen inte innehåller något krav på särskild majoritet när riksdagen fattar beslut om grundlagsändringar och att det innebär att de vanliga reglerna om riksdagsbeslut är tillämpliga. Mot denna bakgrund finns det enligt regeringen ett behov av att ta ställning till om det bör införas ett krav på kvalificerad majoritet vid grundlagsändring. Ett sådant krav skulle kunna gälla alla grundlagsändringar eller vara begränsat till grundlagsändringar som är av central betydelse för demokratin. En annan fråga som enligt regeringen kräver ett ställningstagande är om det bör införas ett krav på att det hålls ett ordinarie riksdagsval mellan de två riksdagsbesluten om grundlagsändring.

Sammantaget framhålls i direktiven att kommittén i denna del ska

- göra en internationell jämförelse av regler om ändring av grundlag i den utsträckning kommittén bedömer lämplig
- bedöma om det bör införas ett krav på kvalificerad majoritet vid riksdagsbeslut om grundlagsändring
- bedöma om det bör införas ett krav på att ett visst antal av riksdagsledamöterna deltar i omröstningen vid beslut om grundlagsändring (kvorumregel)



- bedöma om det val till riksdagen som ska hållas mellan de två riksdagsbesluten om grundlagsändring måste vara ett ordinarie val
- lämna de förslag till grundlagsändringar som kommittén bedömer är motiverade.

Uppdraget i denna del ska redovisas senast den 15 februari 2023.

När det gäller frågan om att utreda behovet av att ytterligare stärka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt framhåller regeringen i direktiven att domstolarnas och domarnas ställning i det konstitutionella systemet och domstolsväsendets oberoende får anses fungera väl i dag i Sverige. Åtgärder för att begränsa de högsta domstolarnas och den centrala domstolsadministrationens oberoende har emellertid aktualiserats i delar av Europa under senare tid. Mot den bakgrunden finns det enligt regeringen anledning att analysera om det finns ett behov av att stärka de svenska domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt.

Av direktiven framgår att regeringen i denna del anser att det finns särskild anledning att utreda följande frågor:

- regleringen om justitierådets antal och pensionsålder
- en möjlighet för Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen att sammanträda i särskild sammansättning
- behovet av att förändra Domstolsverkets organisation, styrning och roll.

När det gäller regleringen om justitierådets antal och pensionsålder ska kommittén

- bedöma om det bör införas en reglering i grundlag om pensionsåldern för justitieråd och, i så fall, ta ställning till om regleringen även bör omfatta andra ordinarie domare än justitieråd
- bedöma om det finns skäl att i övrigt ändra regleringen av ordinarie domares avgångsskyldighet på grund av ålder
- bedöma om det bör införas en reglering i grundlag av antalet justitieråd i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen och om den nuvarande regleringen av antalet justitieråd bör ändras
- lämna de förslag till grundlagsändringar och andra författningsändringar som kommittén bedömer är motiverade.

Vidare framgår av direktiven att när det gäller möjlighet för Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen att sammanträda i särskild sammansättning ska kommittén

- bedöma om det bör införas en möjlighet för Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen att sammanträda i särskild sammansättning
- lämna de förslag till författningsändringar som kommittén bedömer är motiverade.

I arbetet med att se över behovet av att ytterligare stärka domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt finns det enligt regeringen även skäl att utreda

om Domstolsverkets organisation, styrning och roll bör förändras. I denna del framhålls att, som konstitutionsutskottet har uttalat, även alternativa organisationsformer skulle kunna övervägas (bet. 2017/18:KU36).

Enligt regeringen ska kommittén i denna del

- bedöma om Domstolsverkets organisation, styrning och roll bör förändras för att ytterligare stärka domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt
- lämna de förslag till författningsändringar som kommittén bedömer är motiverade.

Även uppdraget att utreda behovet av att stärka domstolarnas och domarnas oberoende ska redovisas senast den 15 februari 2023.

## **Tidigare utredningar m.m.**

### *Formerna för grundlagsändringar*

De grundläggande momenten vid ändring av grundlag har varit desamma under lång tid, dvs. två beslut med mellanliggande riksdagsval och krav på att de båda besluten ska vara likalydande (Eka m.fl., s. 411).

Grundlagberedningen ansåg att formkraven för att ändra eller upphäva grundlag inte borde mjukas upp. Regeringen delade den bedömningen (prop. 1973:90 s. 157).

Grundlagsutredningen såg bl.a. över bestämmelsen om folkomröstningar om vilande förslag till grundlagsändring (SOU 2008:125 s. 238 f.). Utredningen föreslog mindre ändringar av bestämmelsen i syfte att uppnå en ordning som är rimligare och mer rättvisande utan att samtidigt försvåra genomförandet av förändringar av grundlagen. Enligt förslaget skulle bestämmelsen ändras så att ett vilande grundlagsförslag är förkastat om de som röstar mot förslaget är fler än de som röstar för förslaget. Det borde dock enligt utredningen även fortsättningsvis krävas att de som röstar mot förslaget till antalet är fler än hälften av dem som har avgett godkända röster vid riksdagsvalet.

När det gäller bestämmelserna i regeringsformen om stiftande av grundlag föreslog Grundlagsutredningen endast en ändring i förtydligande syfte och några språkliga ändringar.

Regeringen ställde sig bakom Grundlagsutredningens förslag, som därefter antogs av riksdagen (prop. 2009/10:80, bet. 2009/10:KU19 och bet. 2010/11:KU4, rskr. 2010/11:21).

### *Domstolarnas oberoende och rättskipningen*

#### **Utredningar om domstolarnas konstitutionella ställning (1989–2000)**

Frågan om domstolarnas konstitutionella ställning har behandlats av ett flertal utredningar under senare år.

Domstolsutredningen tillsattes 1989, och i utredningens uppdrag ingick i huvudsak att utreda domstolarnas framtida uppgifter, arbetssätt och

organisation för att hantera den ökade arbetsbelastningen inom domstolsväsendet. Utredningen redovisade inledningsvis några principiella utgångspunkter för sina förslag och framhöll att utgångspunkterna grundade sig på synen att domstolarna både i regeringsformen och i olika internationella dokument har getts en särställning i förhållande till andra samhällsliga organ som har att göra med domstolarnas betydelse för medborgarna (SOU 1991:106). Ett fungerande samhälle förutsätter enligt utredningen bl.a. ett oberoende och högkvalitativt domstolsväsen.

1993 års domarutredning hade i uppdrag att kartlägga behovet av att stärka domarnas ställning och att lägga fram förslag till inriktning på ett fortsatt utredningsarbete i fråga om en översyn av dessa frågor. I sitt betänkande framhöll utredningen att domstolarnas och domarnas konstitutionella ställning borde komma till bättre uttryck både i regeringsformen och i lag (SOU 1994:99). Som exempel på sådana förstärkande och klargörande regleringar diskuterades bl.a. frågor som hänger ihop med utnämningen av ordinarie domare och förfarandet vid prövningen av ordinarie domares avskedande och disciplinansvar.

Även Kommittén om domstolschefens roll och utnämningen av högre domare inledde sina ställningstaganden med några principiella utgångspunkter om domstolarnas och domarnas oberoende som enligt kommittén borde bilda grunden för den fortsatta behandlingen (SOU 2000:99). Utgångspunkterna berörde bl.a. vikten av ett oberoende och opartiskt domstolsväsen.

### **Grundlagsutredningen**

Grundlagsutredningen behandlade även regleringen i regeringsformen om domstolarnas och domarnas oberoende. Utredningen konstaterade inledningsvis bl.a. att domstolarna genom sina rättskipande uppgifter är viktiga organ i samhället och att domstolarnas roll innefattar betydligt mer än att lösa tvister och pröva brottmål (SOU 2008:125 s. 309). Domstolarna ska värna rättsstaten och den enskilda medborgarens rättigheter genom att bl.a. se till att de i demokratisk ordning beslutade författningarna tillämpas på ett korrekt sätt. Domstolarna har också rättsskapande uppgifter genom exempelvis de högsta domstolarnas roll som prejudikatinstanser. Sveriges medlemskap i EU och de förpliktelser som följer av bl.a. Europakonventionen har dessutom enligt utredningen ytterligare tydliggjort domstolarnas roll i samhället och deras betydelse som en garanti för medborgarnas rättigheter.

Ett oberoende domstolsväsen är enligt Grundlagsutredningen ett av fundamenten i vårt demokratiska samhälle, och det är av synnerlig vikt att allmänheten känner förtroende för att domstolarna är oberoende och att det inte finns någon risk för exempelvis politisk påverkan (s. 313 f.). I denna del framhöll utredningen att en grundlag bör innehålla sådana regler om domstolarna att deras oberoende och opartiskhet garanteras.

Enligt Grundlagsutredningen innehåller regeringsformen bestämmelser som avser att tillförsäkra såväl domstolarna som de enskilda domarna självständighet i den dömande verksamheten. En internationell jämförelse som

utredningen låtit göra tyder också på att de regler som finns i regeringsformen inte på något avgörande sätt avviker från vad som förekommer i andra jämförbara länder. Mot bakgrund av detta och med beaktande av de krav som uppställs i de internationella dokument som Sverige åtagit sig att följa ansåg Grundlagsutredningen att regeringsformens bestämmelser i allt väsentligt ger det skydd för domstolarnas oberoende som bör uppställas på grundlagsnivå. På några punkter fanns det dock enligt utredningen anledning att överväga om tillägg eller förtydliganden borde göras. Bland annat föreslog utredningen att domstolarnas särställning skulle tydliggöras på så sätt att ett särskilt kapitel om rättskipningen skulle införas i regeringsformen. I denna del framhölls att det var viktigt att tydliggöra domstolarnas särställning i det konstitutionella systemet och att markera vikten av ett oberoende och opartiskt domstolsväsen. Vidare föreslogs att varje domstol själv ska bestämma hur dömande uppgifter ska fördelas inom domstolen och att endast den som är eller har varit ordinarie domare i någon av domstolarna får tjänstgöra som ledamot i de högsta domstolarna. Det föreslogs även vissa ändringar när det gäller utnämning, disciplinansvar och avskedande av domare.

Grundlagsutredningen ansåg när det gällde frågan om utnämning av ordinarie domare att det borde vara regeringens uppgift även i fortsättningen. Det borde emellertid enligt Grundlagsutredningen införas ett öppet förfarande för rekrytering av samtliga ordinarie domare. Utredningen föreslog därför att det i regeringsformen skulle slås fast att grunderna för förfarandet vid utnämningar av ordinarie domare ska regleras i lag. Vidare ansåg Grundlagsutredningen att ärenden om utnämning av ordinarie domare borde beredas i en fristående nämnd.

När det gällde frågan om kontrollens förhållande till domstolarnas självständighet konstaterade Grundlagsutredningen att den hade varit föremål för tidigare överväganden och att kontrollen inte ansetts oförenlig med domstolarnas självständighet i dömandet. I denna del fann utredningen inte någon anledning att ifrågasätta systemet för kontroll även om en ordning med tillsyn av ett organ under regeringen, såsom är fallet med JK, framstod som särskilt ovanlig i ett internationellt perspektiv. I denna del föreslogs dock att rätten för JO och JK att närvara vid domstolars och förvaltningsmyndigheters överläggningar skulle avskaffas.

Regeringen ställde sig bakom Grundlagsutredningens förslag, som därefter antogs av riksdagen (prop. 2009/10:80, bet. 2009/10:KU19 och bet. 2010/11:KU4, rskr. 2010/11:21).

### **Tidigare riksdagsbehandling**

Våren 2016 behandlade konstitutionsutskottet ett motionsyrkande om att en utredning borde utreda hur långt domstolarnas grundlagsstadgade självständighet sträcker sig och om det fanns anledning att i detta hänseende förtydliga regeringsformen (bet. 2015/16:KU16 s. 77 f.). Utskottet avstyrkte

yrkandet med hänvisning till att regleringen nyligen hade varit föremål för en översyn.

Även våren 2018 behandlade utskottet motionsyrkanden om domstolarnas oberoende och rättskipningens självständighet (bet. 2017/18:KU36 s. 87 f.). I sitt ställningstagande framhöll utskottet inledningsvis att Grundlagsutredningens betänkande var resultatet av en överenskommelse mellan samtliga riksdagspartier (SOU 2008:125) och att utskottet de senaste åren hade avstyrkt motioner om ändringar i regeringsformen med motiveringen att det inte fanns några skäl att förorda en ny övergripande översyn av grundlagen. Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden i denna del.

Åtgärder för att begränsa de högsta domstolarnas och den centrala domstolsadministrationens oberoende hade emellertid enligt utskottet aktualiserats i delar av Europa under senare år. I denna del framhöll utskottet att ett oberoende domstolsväsen är ett av fundamenten i ett demokratiskt samhälle, att det är viktigt att allmänheten känner förtroende för att domstolarna är oberoende, att det inte finns någon risk för exempelvis politisk påverkan och att regeringsformen innehåller bestämmelser som avser att säkerställa domstolarnas och de enskilda domarnas oberoende.

Utskottet framhöll att domstolarnas och domarnas ställning i det konstitutionella systemet och domstolsväsendets oberoende får anses fungera väl i dag i Sverige. Mot bakgrund av utvecklingen i delar av Europa kunde det dock enligt utskottet finnas anledning att närmare överväga om det finns skäl att ytterligare stärka domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt.

Utskottet föreslog ett tillkännagivande till regeringen om att låta tillsätta en utredning med uppdrag att se över behovet av att ytterligare stärka domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt – särskilt i fråga om grundlagsreglering av justitierådets antal och pensionsålder, en möjlighet för de högsta domstolarna att sammanträda i särskild sammansättning samt Domstolsverkets organisation, styrning och roll.

När det gällde motionerna om rättskipningens självständighet vidhöll utskottet sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte motionsyrkandena.

Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2017/18:228).

Även våren 2019 behandlade utskottet motionsyrkanden om domstolarnas oberoende och om rättskipningens självständighet (bet. 2018/19:KU30 s. 93 f.). I sitt ställningstagande hänvisade utskottet till tillkännagivandet från 2018 och förutsatte att regeringen skulle tillsätta en kommitté. Mot den bakgrunden avstyrkte utskottet motionsyrkandena i denna del. När det gällde motionsyrkandena om domstolarnas oberoende i övrigt fann utskottet inte skäl att ta sådana initiativ som motionärerna föreslog. Motionsyrkandena avstyrktes därmed. När det gällde motionerna om rättskipningens självständighet vidhöll utskottet sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte motionsyrkandena. I betänkandet lämnades i denna del en reservation (M).

I betänkandet behandlade utskottet även motionsyrkanden om formerna för grundlagsändringar och om vallagen som semikonstitutionell lag (s. 31 f.). När det gällde bestämmelserna i regeringsformen om stiftande av grundlag

konstaterade utskottet att Grundlagsutredningen endast hade föreslagit ändringar av redaktionellt slag. Utskottet ansåg att det i nuläget inte fanns skäl att förordna en översyn i denna del och avstyrkte motionsyrkandena. I övrigt fann utskottet inte skäl att ta ett sådant initiativ när det gällde vallagen som motionären föreslog. Motionsyrkandet avstyrktes.

Våren 2021 behandlade utskottet motionsyrkanden om formerna för grundlagsändringar och om domstolarnas oberoende (bet. 2020/21:KU24 s. 37 f.). Utskottet konstaterade att regeringen hade gett 2020 års grundlagskommitté i uppdrag att utreda bl.a. formerna för ändring av grundlag och behovet av att ytterligare stärka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt. Härmed fick enligt utskottet motionsyrkandena om att tillsätta en kommitté för att utreda dessa frågor anses tillgodosedda och utskottet avstyrkte därför motionsyrkandena. När det gällde 2020 års grundlagskommittés uppdrag noterade utskottet att uppdraget delvis bygger på ett tillkännagivande från riksdagen. Därutöver såg utskottet inte skäl att ta några initiativ om att 2020 års grundlagskommitté även borde utreda ytterligare delar som rörde domstolarnas oberoende och avstyrkte sådana motionsyrkanden. I betänkandet lämnades en reservation (M). Utskottet behandlade även motionsyrkanden om rättskipningens självständighet. Yrkandena avstyrktes efter beredning i förenklad ordning.

Hösten 2021 behandlade konstitutionsutskottet regeringens budgetproposition 2021/22:1 i de delar som gällde utgiftsområde 1 Rikets styrelse (bet. 2021/22:KU1). Utskottet ställde sig bakom ett gemensamt förslag från ledamöterna från Moderaterna, Sverigedemokraterna och Kristdemokraterna om anslagen för 2022 inom utgiftsområde 1. Bland annat ansåg utskottet att anslaget 4:1 *Regeringskansliet m.m.* skulle tillföras ytterligare 10 000 000 kronor för 2022 i jämförelse med regeringens förslag för att finansiera en utredning om att stärka enskildas fri- och rättigheter och domstolarnas oberoende (s. 36). Utskottet framhöll att domstolarnas oberoende bör stärkas och att det bl.a. bör utredas om det ska tillsättas ett från riksdagen och regeringen oberoende organ som ska ansvara för beredningen av domarrekyteringar. Antingen borde 2020 års grundlagskommitté ges ett bredare uppdrag eller en ny kommitté tillsättas.

Riksdagen beslutade i enlighet med utskottet förslag (rskr. 2021/22:65–67).

### Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att regeringen har gett en parlamentariskt sammansatt kommitté, 2020 års grundlagskommitté, i uppdrag att utreda bl.a. formerna för ändring av grundlag och behovet av att ytterligare stärka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt. Utskottet finner inte skäl att ta några sådana initiativ som föreslås i yrkandena. Motionsyrkandena om formerna för grundlagsändringar och domstolarnas oberoende avstyrks.

Motionsyrkanden om vallagen som en semikonstitutionell lag och rättskipningens självständighet har tidigare behandlats av utskottet. I dessa

delar vidhåller utskottet sina tidigare ställningstaganden och avstyrker motionsyrkandena.

## Finansmakten

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om penningenheten och en budgettram om 2 procent.

Jämför reservation 34 (SD) och 35 (SD).

### Motionerna

#### *Penningenheten*

Matheus Enholm m.fl. (SD) efterlyser i kommittémotion 2021/22:3292 yrkande 13 ett tillkännagivande om att grundlagsfästa att valutan i Sverige är den svenska kronan. Motionärerna framhåller att politiker i Sverige eller Bryssel kan besluta att Sverige ska gå med i valutaunionen, och för att undvika detta bör regleringen om penningenheten i Sverige finnas i regeringsformen.

#### *En budgettram om 2 procent*

Roger Richthoff m.fl. (SD) begär i kommittémotion 2021/22:2531 yrkande 1 ett tillkännagivande om en grundlagsstadgad budgettram om 2 procent av bruttonationalprodukten (BNP). För att klara av att återuppbygga totalförsvaret och för att säkerställa att Försvarsmakten inte kan nyttjas som en budgetregulator av framtida regeringar, bör det enligt motionärerna skrivas in i grundlag att anslagen till Försvarsmakten inte får understiga 2 procent av BNP.

### Gällande rätt

#### *Finansmakten*

Med finansmakten avses rätten att bestämma om inkomster till staten och att förfoga över statens tillgångar, främst genom beslut om utgifter (prop. 1973:90 s. 212). Enligt 1 kap. 4 § regeringsformen är det riksdagen som beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas. I 9 kap. regeringsformen finns närmare bestämmelser om finansmakten. Regleringen kompletteras av bestämmelser i riksdagsordningen och budgetlagen (2011:203).

#### *Riksbanken*

I 9 kap. 13 § regeringsformen finns bestämmelser om Riksbanken. Enligt första stycket är Riksbanken rikets centralbank och en myndighet under

riksdagen. Det framgår vidare av bestämmelsen att Riksbanken har ansvaret för penningpolitiken och att ingen myndighet får bestämma hur Riksbanken ska besluta i frågor som rör penningpolitiken.

Enligt 9 kap. 14 § regeringsformen har endast Riksbanken rätt att ge ut sedlar och mynt. Bestämmelser om penning- och betalningsväsendet meddelas i övrigt genom lag.

I lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank finns bestämmelser om val av Riksbankens fullmäktige och om Riksbankens ledning och verksamhet. Lagen innehåller även bestämmelser om penning- och betalningsväsendet.

Av 5 kap. 1 § samma lag framgår att penningsenheten i Sverige kallas krona och att kronan delas i ett hundra öre.

### *Internationella förhållanden*

Av 1 kap. 10 § regeringsformen framgår att Sverige är medlem i EU.

Enligt 10 kap. 1 § regeringsformen ingås överenskommelser med andra stater eller med mellanfolkliga organisationer av regeringen. Om en för riket bindande internationell överenskommelse förutsätter att en lag ändras eller upphävs eller att en ny lag stiftas eller om den i övrigt gäller ett ämne som riksdagen ska besluta om får regeringen dock inte ingå en sådan överenskommelse utan att den har godkänts av riksdagen (10 kap. 3 § första stycket regeringsformen). Om t.ex. en överenskommelse skulle förutsätta ändring i en vanlig lag krävs att regeringen innan den ingår överenskommelsen inhämtar riksdagens godkännande. Riksdagens godkännande beslutas då med enkel majoritet (jfr 4 kap. 7 § regeringsformen).

Av 10 kap. 3 § andra stycket regeringsformen framgår att ifall en särskild beslutsordning föreskrivs för det riksdagsbeslut som förutsätts för riksdagens godkännande ska den beslutsordningen även tillämpas vid godkännandet av överenskommelsen. Om t.ex. en överenskommelse skulle förutsätta en ändring i en grundlag krävs det att riksdagens godkännande lämnas i samma form som gäller för grundlagsändringar (jfr 8 kap. 14–16 §§ regeringsformen). Detta innebär att frågan om ett godkännande av en internationell överenskommelse kan hänskjutas till en beslutande folkomröstning om överenskommelsen förutsätter en grundlagsändring. Grundlagsstiftning är inte det enda fallet där regeringsformen föreskriver en särskild beslutsordning. På flera ställen ställs krav på kvalificerad majoritet eller särskilt flertal för beslut. I regeringsformen finns exempelvis särskilda regler för beslut om sådana befogenhetsöverlåtelser som utan grundlagsändring kan göras inom ramen för unionsarbetet (10 kap. 6 § regeringsformen) eller utanför unionsarbetet (10 kap. 7 § regeringsformen). Det ankommer på riksdagen att senast i samband med godkännandet av en sådan överenskommelse också pröva om den förutsätter vissa andra riksdagsbeslut, t.ex. en grundlagsändring eller befogenhetsöverlåtelser enligt 10 kap. 6 och 7 §§ regeringsformen.



## Tidigare utredningar och pågående arbete

Regeringsformen innehåller vissa grundläggande bestämmelser om det svenska statsskicket. Några närmare bestämmelser om det ekonomiska systemet finns inte i regeringsformen. Frågan om en principdeklaration diskuterades under arbetet med 1974 års regeringsform, men någon bred politisk enighet kunde inte nås.<sup>6</sup>

När det gäller finansmakten ansåg Grundlagsutredningen att utgångspunkten för regleringen av finansmakten i regeringsformen även i fortsättningen bör vara att endast på ett mer övergripande sätt reglera riksdagens och regeringens befogenheter på budgetområdet (SOU 2008:125 s. 569 f.). Enligt utredningen borde endast bestämmelser som är av sådan vikt och har fått en sådan politisk acceptans att de inte kan antas bli föremål för ändring inom överskådlig tid finnas i regeringsformen. Inom den ram som detta ger bör regleringen så tydligt som möjligt återspegla den faktiska budgetprocessen. Utredningen föreslog att vissa bestämmelser skulle tas bort och att viss konstitutionell praxis skulle lagfästas. Betänkandet innehöll även vissa andra förslag till ändringar.

Grundlagsutredningen föreslog bl.a. att regleringen av situationen när budgeten inte har beslutats före budgetperiodens början skulle kompletteras med en bestämmelse som innebär att om riksdagen inte ens provisoriskt har beslutat om anslag för ett visst ändamål ska den senaste budgeten, med de ändringar som följer av andra beslut av riksdagen, gälla till dess att annat har beslutats. Vidare föreslogs en bestämmelse i regeringsformen om att regeringen ska överlämna en årsredovisning för staten till riksdagen.

Regeringen ställde sig bakom förslagen, som därefter antogs av riksdagen (prop. 2009/10:80, bet. 2009/10:KU19 och bet. 2010/11:KU4, rskr. 2010/11:21).

Hösten 2021 beslutade regeringen att överlämna proposition 2021/22:41 En ny riksbankslag till riksdagen. I propositionen föreslår regeringen en ny riksbankslag. Regeringen föreslår också ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen samt en rad följdändringar i annan lagstiftning. Ändringarna i regeringsformen innebär förtydliganden om Riksbankens uppgifter och utökade möjligheter att bemyndiga Riksbanken att meddela föreskrifter inom dess verksamhetsområden. Ändringarna i riksdagsordningen innebär att det blir tydligt att riksdagens finansutskott ska följa upp och utvärdera Riksbankens verksamhet.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

Propositionen bereds av konstitutionsutskottet under våren 2022 (bet. 2021/22:KU15).

<sup>6</sup> Se bl.a. Grundlagberedningens betänkande Ny regeringsform – Ny riksdagsordning (SOU 1972:15) och Fredrik Sterzel, Finansmakten i författningen, 2013, s. 18.

## Tidigare riksdagsbehandling

Finansutskottet har flera gånger behandlat förslag om ett svenskt formellt undantag från valutaunionen. Förslagen har avstyrkts eftersom utskottet har stått fast vid sin tidigare bedömning att Sverige inte behöver ett formellt undantag från valutaunionen (t.ex. bet. 2011/12:FiU40 s. 13 och bet. 2012/13:FiU28 s. 19). Bedömningen har gjorts mot bakgrund av att kommissionen efter den svenska folkomröstningen 2003 förklarade att det inte är nödvändigt med ett formellt undantag om att Sverige inte behöver införa euron. Sveriges hållning till valutaunionen grundas på riksdagens beslut enligt betänkande 1997/98:FiU9 Sverige och den ekonomiska och monetära unionen. Beslutet innebär att Sverige inte deltar i valutaunionen från början och att frågan om ett senare deltagande ska underställas svenska folket för prövning med ett slutligt beslut av riksdagen.

Våren 2013 yttrade konstitutionsutskottet sig till finansutskottet med anledning av regeringens proposition 2012/13:39 Fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom ekonomiska och monetära unionen (yttr. 2012/13:KU4y), den s.k. finanspakten. När det gäller de konstitutionella förutsättningarna för Sveriges godkännande av fördraget uppgav utskottet bl.a. följande (s. 5 f.):

När det gäller Sveriges bundenhet av fördraget konstaterar utskottet att några rättsliga förpliktelser för Sveriges del endast kan uppkomma på två sätt. Det kan ske genom att Sverige inför euron som valuta. Det kan även ske genom att Sverige själv förklarar sin avsikt att vara bundet av delar av fördraget. Oaktat vilket av dessa två sätt som skulle innebära att Sverige i framtiden träffas av fördragets bestämmelser så är utskottets bedömning att en sådan bindning skulle kräva ytterligare ställningstaganden och ett godkännande av riksdagen.

Den sammantagna bedömningen från utskottet är att ett godkännande av fördraget i enlighet med regeringens förslag kan beslutas inom ramen för gällande grundlagsreglering och utan befogenhetsöverlåtelse. Godkännande av fördraget i enlighet med regeringens förslag förutsätter således enligt utskottet ingen särskild beslutsordning.

Våren 2014 behandlade konstitutionsutskottet ett par motioner om huruvida den svenska penningenheten borde framgå av regeringsformen (bet. 2013/14:KU18 s. 19 f.). I sitt ställningstagande noterade utskottet att frågor om regleringen av finansmakten i regeringsformen relativt nyligen hade utretts av Grundlagsutredningen, som bl.a. uttalat att endast bestämmelser som är av sådan vikt och har en sådan politisk acceptans att de inte kan antas bli föremål för ändring inom överskådlig tid borde finnas i regeringsformen. Mot bakgrund av det anförda avstyrkte utskottet motionerna.

Även våren 2019 behandlade utskottet ett motionsyrkande om att den svenska penningenheten borde framgå av regeringsformen (bet. 2018/19:KU30 s. 114 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte yrkandet. I betänkandet lämnades en reservation (SD).

Senast utskottet behandlade motsvarande motionsyrkanden var våren 2021 (bet. 2020/21:KU24 s. 92). Yrkandena avstyrktes då efter beredning i förenklad ordning.

### Utskottets ställningstagande

Utskottet, som vidhåller sina tidigare ställningstaganden vid behandlingen av motsvarande motionsyrkanden om penningenheten, avstyrker motionsyrkandet.

När det gäller motionsyrkandet om en budgettram om 2 procent finner utskottet inte något skäl att ta ett sådant initiativ som motionärerna föreslår. Motionsyrkandet avstyrks.

### Grundlagsreglering m.m.

#### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om bestämmelser om Sverige och det svenska språket, om nationella minoriteter och minoritetsspråken, om svenskt medborgarskap och vandelskrav och om helgdagar.

Jämför reservation 36 (SD), 37 (SD), 38 (C, L), 39 (SD) och 40 (SD).

### Motionerna

#### *Bestämmelser om Sverige och det svenska språket*

Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkar i kommittémotion 2021/22:3292 att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en ny programskrivning (yrkande 1) och om svenska språket (yrkande 6). Enligt motionärerna bör regeringsformen inledas med en berättelse om Sverige som land och svenskarna som folk. Vidare bör det enligt motionärerna i regeringsformen regleras att svenskan är huvudspråk i Sverige.

I kommittémotion 2021/22:2468 yrkande 4 begär Aron Emilsson m.fl. (SD) ett tillkännagivande om att svenska ska klassas som officiellt huvudspråk i Sverige. Enligt motionärerna bör det i grundlag skrivas in att svenskan är huvudspråket i Sverige. Även Runar Filper (SD) efterlyser i motion 2021/22:2922 yrkande 3 ett tillkännagivande om att skydda det svenska språket i lag, klassificerat som nationalspråk. Enligt motionären bör det i grundlag skrivas in att svenska är Sveriges nationalspråk.

#### *Bestämmelser om nationella minoriteter och minoritetsspråken*

Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkar i kommittémotion 2021/22:3292 yrkande 5 att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om etniska, språkliga

och religiösa minoriteters kultur- och samfundsliv. Enligt motionärerna bör uppräkningsen i regeringsformen om vissa grundläggande värden ändras på så sätt att det endast regleras att ingen får utsättas för otillbörlig särbehandling när det gäller omständigheter som rör den enskilde som person. Därutöver bör regleringen i regeringsformen om att det allmänna ska främja minoriteters egen kultur och samfundsliv i Sverige tas bort. Sådana kulturella undantag bör enligt motionärerna endast vara förbehållna de nationella minoriteter i Sverige som har erkänts genom lag.

I kommittémotion 2021/22:3217 yrkande 1 i denna del begär Per Schöldberg m.fl. (C) att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en grundlagsöversyn när det gäller minoritetsfrågor och minoritetsspråk. Enligt motionärerna bör de nationella minoriteterna och de nationella minoritetsspråken framgå av regeringsformen. Även Tina Acketoft m.fl. (L) efterlyser i kommittémotion 2021/22:3389 yrkande 1 ett tillkännagivande om att nämna de nationella minoriteterna och minoritetsspråken i regeringsformen. För att förebygga otillräckligt förankrade förändringar av erkännandet av de nationella minoriteterna och minoritetsspråken bör dessa enligt motionärerna nämnas i regeringsformen och denna fråga uppmärksammas i kommande grundlagsöversyn.

#### *Bestämmelser om svenskt medborgarskap och vandelskrav*

Matheus Enholm m.fl. (SD) begär i kommittémotion 2021/22:3292 yrkande 2 ett tillkännagivande om att ta tillbaka senare grundlagsrevisioners utmönstringar av begreppet svenska medborgare. Skyddet i svensk grundlag ska enligt motionärerna i första hand syfta på och åtnjutas av svenska medborgare.

Därutöver yrkar Matheus Enholm m.fl. (SD) i kommittémotion 2021/22:3292 yrkande 7 ett tillkännagivande om att ett vandelskrav vid naturalisering bör skrivas in i regeringsformen. För att tydligt uppvärdera medborgarskapets betydelse bör enligt motionärerna ett symboliskt vandelskrav för naturalisering framgå av grundlag. Motionärerna anser att det är önskvärt att man i principerna för vem som är svensk klargör att det krävs respekt för Sverige och det svenska samhället, för att genom naturalisering uppgå i den svenska gemenskapen.

#### *Bestämmelse om helgdagar*

Matheus Enholm m.fl. (SD) begär i kommittémotion 2021/22:3292 yrkande 11 ett tillkännagivande om att de helgdagar som anges i lagen om allmänna helgdagar, med undantag för första maj som bör ersättas med annan helgdag, ska lyftas in på lämplig plats i regeringsformen.

## Gällande rätt

### *Regeringsformen m.m.*

I 1 kap. regeringsformen finns bestämmelser om statsskickets grunder. Avsikten med kapitlet är att det ska ge en bild i stort av de grundstenar på vilka den svenska författningen vilar (prop. 1973:90 s. 227). Genom sin konstruktion ger 1 kap. regeringsformen också en bild av det politiska systemet som demokratiskt och parlamentariskt (Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 3 uppl., 2012, s. 50).

Enligt 1 kap. 1 § regeringsformen utgår all offentlig makt i Sverige från folket, och den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.

I 1 kap. 2 § regeringsformen fastslås vissa grundläggande mål för politiken. Bestämmelsen brukar kallas för målsättningsparagrafen, och dess innehåll är sådant att man får förutsätta att det accepteras av de allra flesta invånarna i Sverige.

Av bestämmelsen följer att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa. Det sägs vidare att det allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer.

Enligt målsättningsbestämmelsen ska det allmänna även verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden samt värna den enskildes privatliv och familjeliv. Det allmänna ska också verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara. Det allmänna ska dessutom motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionsnedsättning, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person. Avslutningsvis framhålls att det samiska folkets och etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas.

Riksdagen beslutade i december 1999 att Sverige genom lag skulle ansluta sig till Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter (ramkonventionen) och den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (minoritetsspråkskonventionen). Riksdagen fattade samtidigt beslut om att erkänna fem nationella minoriteter och deras språk. I Sverige finns fem genom lag erkända nationella minoriteter: judar, romer, samer, sverigefinnar och tordedalingar, och i lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk föreskrivs vissa grundläggande rättigheter för samtliga fem

nationella minoriteter i Sverige och vissa särskilda rättigheter för finsk-, samisk- och meänkielitalande.

I 2 kap. regeringsformen finns bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter. Bestämmelserna är formulerade så att utgångspunkten för fri- och rättighetsskyddet gäller för både svenska medborgare och andra här i riket. Några av bestämmelserna i 2 kap. regeringsformen omfattar dock endast svenska medborgare. Detta gäller skyddet mot åsiktsregistrering, landsförvisning eller annat hinder för att resa in i landet samt skyddet för medborgarskapet och friheten att förflytta sig inom riket och att lämna detta. Därtill följer av 2 kap. 25 § regeringsformen att för andra än svenska medborgare här i riket får särskilda begränsningar göras genom lag i fråga om vissa angivna fri- och rättigheter.

Regeringsformen innehåller krav på svenskt medborgarskap även i några andra situationer. Riksdagsledamöterna måste vara svenska medborgare, liksom statschefen. Ett statsråd måste vara svensk medborgare, och kravet på svenskt medborgarskap gäller också för ordinarie domare, justitiekanslern, Riksdagens ombudsmän och riksrevisorn.

### *Språklagen m.m.*

I språklagen (2009:600) föreskrivs att svenska är huvudspråk i Sverige. Det innebär att svenska är samhällets gemensamma språk, som alla som är bosatta i Sverige ska ha tillgång till och som ska kunna användas inom alla samhällsområden. Det allmänna har enligt lagen ett särskilt ansvar för att svenskan används och utvecklas. Av språklagen framgår vidare att de nationella minoritetsspråken är finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska (7 §).

Institutet för språk och folkminnen har enligt förordningen (2007:1181) med instruktion för Institutet för språk och folkminnen till uppgift att bedriva språkvård och på vetenskaplig grund öka, levandegöra och sprida kunskaper om språk, dialekter, folkminnen, namn och immateriella kulturarv i Sverige. Myndigheten ska särskilt bl.a. följa tillämpningen av språklagen och verka för att den offentliga förvaltningen använder svenska som huvudspråk.

I sändningstillstånden 2020–2025 för Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB anges att respektive bolag har ett särskilt ansvar för det svenska språket och dess ställning i samhället samt att språkvårdsfrågor ska beaktas i verksamheten.

### *Lagen om allmänna helgdagar*

Vilka dagar som är helgdagar regleras i lagen (1989:253) om allmänna helgdagar. Enligt 1 § avses med allmän helgdag i lag eller annan författning söndagar, däribland påskdagen och pingstdagen, nyårsdagen, trettondedag jul, första maj, juldagen och annandag jul, även när de inte infaller på en söndag, samt långfredagen, annandag påsk, Kristi himmelsfärdsdag, nationaldagen, midsommardagen och alla helgons dag.

## Tidigare utredningar

När det gäller principerna för innehållet i regeringsformen angav Författningsutredningen att man i görligaste mån har strävat efter att begränsa grundlagsregleringen till moment som bedömts vara av väsentlig betydelse för statsskicket (SOU 1963:17 s. 43). Grundlagen skulle enligt utredningen fastställa en ram av så stor allmängiltighet att den inte behövde ändras alltför ofta.

Frågan om grundlagsskydd för nationella minoriteter behandlades av Grundlagsutredningen (SOU 2008:125 s. 454 f.). Utredningen framhöll att samerna intar en särställning bland de nationella minoriteterna, särskilt som de också erkänns som ett urfolk. Detta förhållande motiverade enligt utredningen att samerna omnämns i 1 kap. 2 § regeringsformen. Grundlagsutredningen föreslog därför ett sådant tillägg. I denna del noterade utredningen att en sådan markering också låg i linje med de motsvarande grundlagsstadgandena i Finland och Norge. När det gäller regleringen i övrigt av de nationella minoriteterna ansåg Grundlagsutredningen att de nationella minoriteternas betydelse väl återspeglas genom det befintliga skyddet i 1 kap. 2 § regeringsformen. Det saknades därför enligt utredningen skäl att i grundlagstexten uttryckligen omnämna de övriga nationella minoriteterna. Därutöver föreslog Grundlagsutredningen att bestämmelsen skulle ändras så att den föreskriver att etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas i stället för *bör* främjas. När det gäller diskrimineringsbestämmelsen i 1 kap. 2 § regeringsformen föreslog Grundlagsutredningen endast en ändring av redaktionellt slag.

Regeringen ställde sig bakom Grundlagsutredningens förslag i denna del, som därefter antogs av riksdagen (prop. 2009/10:80, bet. 2009/10:KU19 och bet. 2010/11:KU4, rskr. 2010/11:21).

Grundlagsutredningen utredde även rättighetsreglernas koppling till medborgarskap (SOU 2008:125 s. 478 f.). I denna del framhöll utredningen att likheter i fri- och rättighetsskyddet för svenska medborgare och andra som vistas i Sverige borde komma till tydligare uttryck. Den principiella utgångspunkten för regleringen i 2 kap. regeringsformen borde alltså enligt utredningen vara att skyddet gäller för båda dessa grupper och inte bara för svenska medborgare. I några avseenden fick det dock anges att bestämmelserna endast omfattar svenska medborgare. Detta gäller skyddet mot åsiktsregistrering, landsförvisning eller annat hinder för att resa in i landet samt skyddet för medborgarskapet och friheten att förflytta sig inom riket och att lämna detta.

Sammantaget föreslog Grundlagsutredningen att bestämmelserna i 2 kap. regeringsformen skulle formuleras om så att det framgår att utgångspunkten för fri- och rättighetsskyddet är att det gäller för både svenska medborgare och andra här i riket. Inga sakliga ändringar föreslogs när det gäller omfattningen av det skydd som tillkommer andra än svenska medborgare och förutsättningarna för att begränsa detta.

De särskilda möjligheter som finns att begränsa fri- och rättigheter för andra än svenska medborgare borde enligt utredningen bestå och då komma till uttryck i en särskild bestämmelse.

Grundlagsutredningen föreslog vidare att regeringsformens krav på svenskt medborgarskap för vissa statliga anställningar och andra uppdrag skulle tas bort för andra än ordinarie domare, justitiekanslern, Riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna.

Regeringen ställde sig bakom Grundlagsutredningens förslag även i denna del, som därefter antogs av riksdagen (prop. 2009/10:80, bet. 2009/10:KU19 och bet. 2010/11:KU4, rskr. 2010/11:21).

## **Tidigare riksdagsbehandling**

### *Bestämmelser om Sverige och det svenska språket*

Konstitutionsutskottet behandlade under våren 2016 ett motionsyrkande om en programskrivning om Sverige i regeringsformen (bet. 2015/16:KU16 s. 51 f.). Utskottet fann inte några skäl att ta ett sådant initiativ som motionärerna yrkade på, och motionsyrkandet avstyrktes därmed.

Även våren 2019 behandlade utskottet ett motionsyrkande om en programskrivning om Sverige i regeringsformen (bet. 2018/19:KU30 s. 106 f.). Utskottet vidhöll sitt tidigare ställningstagande och avstyrkte yrkandet. I betänkandet lämnades en reservation (SD).

Senast utskottet behandlade motsvarande motionsyrkanden var våren 2021 (bet. 2020/21:KU24 s. 92). Yrkandena avstyrktes då efter beredning i förenklad ordning.

Våren 2018 behandlade konstitutionsutskottet ett motionsyrkande om en reglering i grundlagen om det svenska språket (bet. 2017/18:KU36 s. 48 f.). Utskottet, som inte fann några skäl att ta ett sådant initiativ som motionären yrkade på, avstyrkte yrkandet.

Även våren 2019 behandlade utskottet motionsyrkanden om en reglering i grundlagen om det svenska språket (bet. 2018/19:KU30 s. 106 f.). Utskottet vidhöll sitt tidigare ställningstagande och avstyrkte yrkandena. I betänkandet lämnades en reservation (SD).

Senast utskottet behandlade motsvarande motionsyrkanden var våren 2021 (bet. 2020/21:KU24 s. 92). Yrkandena avstyrktes då efter beredning i förenklad ordning.

### *Bestämmelser om nationella minoriteter och minoritetsspråken*

Våren 2018 behandlade konstitutionsutskottet ett motionsyrkande om att nämna de nationella minoriteterna och minoritetsspråken i regeringsformen (bet. 2017/18:KU36 s. 52 f.). I sitt ställningstagande framhöll utskottet att Grundlagsutredningen hade gjort en samlad översyn av bl.a. regleringen i regeringsformen av de nationella minoriteterna. Utskottet ansåg inte att det



fanns något skäl att förorda en ny översyn i denna del och avstyrkte motionsyrkandet.

Våren 2019 behandlade utskottet ett motsvarande motionsyrkande (bet. 2018/19:KU30 s. 110 f.). Utskottet, som vidhöll sitt tidigare ställningstagande, avstyrkte yrkandet. I betänkandet lämnades en reservation (L).

Senast utskottet behandlade motionsyrkanden om att nämna de nationella minoriteterna och minoritetsspråken i regeringsformen var våren 2021 (bet. 2020/21:KU24 s. 92). Yrkandena avstyrktes då efter beredning i förenklad ordning.

Våren 2019 behandlade konstitutionsutskottet ett motionsyrkande om begränsningar i regeringsformens bestämmelser om nationella minoriteter (bet. 2018/19:KU30 s. 110 f.). Utskottet fann inte några skäl att ta ett sådant initiativ som motionärerna föreslog och avstyrkte motionsyrkandet. I betänkandet lämnades en reservation (SD).

Senast utskottet behandlade motsvarande motionsyrkanden var våren 2021 (bet. 2020/21:KU24 s. 92). Yrkandena avstyrktes då efter beredning i förenklad ordning.

### *Bestämmelser om svenskt medborgarskap*

Konstitutionsutskottet behandlade under våren 2018 ett par motionsyrkanden om att återinföra begreppet svenskt medborgarskap i regeringsformens bestämmelser (bet. 2017/18:KU36 s. 54 f.). Utskottet fann inte några skäl att ta ett sådant initiativ som motionärerna yrkade på och avstyrkte motionsyrkandena.

Våren 2019 behandlade utskottet ett motsvarande motionsyrkande (bet. 2018/19:KU30 s. 112 f.). Utskottet, som vidhöll sitt tidigare ställningstagande, avstyrkte yrkandet. I betänkandet lämnades en reservation (SD).

Senast utskottet behandlade motionsyrkanden om att återinföra begreppet svenskt medborgarskap i regeringsformens bestämmelser var våren 2021 (bet. 2020/21:KU24 s. 92). Yrkandena avstyrktes då efter beredning i förenklad ordning.

### *Bestämmelse om helgdagar*

Våren 2016 behandlade konstitutionsutskottet ett motionsyrkande om att de helgdagar som anges i lagen om allmänna helgdagar, med undantag för första maj som borde ersättas med annan helgdag, skulle lyftas in på lämplig plats i regeringsformen (bet. 2015/16:KU16 s. 52 f.). Utskottet fann inte några skäl att ta ett sådant initiativ som motionärerna yrkade på och avstyrkte därmed motionsyrkandet.

Även våren 2019 behandlade utskottet ett motionsyrkande om en bestämmelse om helgdagar i regeringsformen (bet. 2018/19:KU30 s. 108 f.). Utskottet vidhöll sitt tidigare ställningstagande och avstyrkte yrkandet. I betänkandet lämnades en reservation (SD).

Senast utskottet behandlade motsvarande motionsyrkanden var våren 2021 (bet. 2020/21:KU24 s. 92). Yrkandena avstyrktes då efter beredning i förenklad ordning.

### Utskottets ställningstagande

Utskottet har tidigare behandlat motionsyrkanden om bestämmelser om Sverige och det svenska språket, om nationella minoriteter och minoritets-språken, om svenskt medborgarskap och om helgdagar. I dessa delar vidhåller utskottet sina tidigare ställningstaganden och avstyrker motionsyrkandena.

När det gäller motionsyrkandet om en bestämmelse om vandelskrav finner utskottet inte något skäl att ta ett sådant initiativ som motionärerna föreslår. Motionsyrkandet avstyrks.

### En krislagstiftning

#### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om en krislagstiftning.  
Jämför särskilt yttrande 6 (C).

### Motionen

Per Schöldberg m.fl. (C) begär i kommittémotion 2021/22:3217 yrkande 3 ett tillkännagivande om att i ljuset av de erfarenheter som har tillkommit vid hanteringen av coronapandemin utreda frågan om att införa en krislagstiftning. Motionärerna konstaterar att 15 kap. regeringsformen innehåller bestämmelser om beslutsfattandet vid krig och krigsfara och att någon motsvarande reglering inte finns för stora påfrestningar på samhället i fredstid. De framhåller att utformningen av en krislagstiftning kan se ut på olika sätt och att frågan bör utredas brett och grundligt.

### Gällande rätt

#### *Krissituationer*

Regeringsformen vilar på och ger uttryck åt förutsättningen att konstitutionella befogenheter inte kan överlåtas utan uttryckligt stöd i grundlagen (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 621). I 15 kap. regeringsformen finns särskilda regler om beslutsfattandet för statsmakterna och andra offentliga organ under krig eller vid krigsfara. Reglerna möjliggör bl.a. för riksdagen att i vissa situationer delegera sin normgivningskompetens till regeringen mer än vad som normalt får ske. Det finns inte någon motsvarande reglering i regeringsformen vid krissituationer i fredstid. Sådana situationer får hanteras inom ramen för de allmänna bestämmelserna i regeringsformen. Bestämmelserna i regeringsformens övriga kapitel och riksdagsordningen är alltså tänkta

att kunna tillämpas även i krissituationer. Som exempel kan nämnas bestämmelserna om att riksdagen kan sammanträda med kort varsel och om skyndsam behandling av riksdagsärenden. Vidare kan nämnas bestämmelserna om delegering av normgivningsmakt och regeringens möjlighet att styra de statliga myndigheterna. Genom att upprätta en god s.k. författningsberedskap kan behovet av skyndsam lagstiftning i en krissituation minska.

### *Normgivningsmakten*

Normgivningsmakten regleras främst i 8 kap. regeringsformen.

Av 8 kap. 1 § regeringsformen följer att föreskrifter meddelas av riksdagen genom lag och av regeringen genom förordning. Föreskrifter kan också, efter bemyndigande av riksdagen eller regeringen, meddelas av andra myndigheter än regeringen och av kommuner. Ett bemyndigande att meddela föreskrifter ska alltid ges i lag eller förordning.

I 8 kap. 2 § första stycket regeringsformen räknas de ämnesområden upp som kräver lagform. Enligt bestämmelsen ska föreskrifter meddelas genom lag om de avser

1. enskildas personliga ställning och deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes
2. förhållandet mellan enskilda och det allmänna under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden
3. grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen samt kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden
4. trossamfund och grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund
5. rådgivande folkomröstning i hela riket och förfarandet vid folkomröstning i en grundlagsfråga eller
6. val till Europaparlamentet.

I 8 kap. 2 § andra stycket regeringsformen erinras om att bestämmelser med krav på lagform även finns i andra kapitel i regeringsformen och i andra grundlagar. En sådan reglering är bestämmelserna om förutsättningarna för begränsningar av fri- och rättigheter i 2 kap. regeringsformen. Av dessa bestämmelser följer att rättighetsbegränsande föreskrifter, i den mån de alls kan meddelas, som huvudregel kräver lagform men att det i vissa fall är möjligt för riksdagen att i lag bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter (se vidare nedan).

Av 8 kap. 3 § första stycket regeringsformen följer att riksdagen kan bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter enligt 2 § första stycket 2 och 3. Föreskrifterna får dock inte avse

1. annan rättsverkan av brott än böter
2. skatt, utom tull på införsel av varor eller
3. konkurs eller utsökning.

Riksdagen kan bestämma att föreskrifter som regeringen meddelat med stöd av ett bemyndigande enligt regeringsformen ska underställas riksdagen för prövning (8 kap. 6 § regeringsformen).

### *Skyddet av grundläggande fri- och rättigheter*

I 2 kap. regeringsformen finns bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheter som den enskilde är tillförsäkrad gentemot det allmänna. Här finns bl.a. bestämmelser om skydd för de s.k. politiska friheterna, den enskildas kroppsliga frihet och säkerhet samt vissa rättssäkerhetsgarantier. Ett skydd för fri- och rättigheter finns också i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europa-konventionen), som är inkorporerad i svensk rätt. Av 2 kap. 19 § regeringsformen följer att föreskrifter inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Domstolar och andra offentliga organ får vidare inte tillämpa en lag eller annan föreskrift som strider mot grundlag (11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § regeringsformen).

Enligt 2 kap. 1 § första stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad vissa rättigheter.

Av 2 kap. 20–24 §§ regeringsformen följer att vissa av de grundläggande fri- och rättigheterna kan begränsas för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. I 2 kap. 20 § första stycket regeringsformen räknas de fri- och rättigheter upp som kan begränsas med stöd av bestämmelsen.

Begränsningen av de grundläggande fri- och rättigheterna får enligt 2 kap. 21 § regeringsformen aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Särskilda förutsättningar måste enligt 2 kap. 24 § regeringsformen härutöver vara uppfyllda för begränsningar av vissa fri- och rättigheter.

Enligt 2 kap. 20 § regeringsformen ska en begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna som huvudregel göras genom lag, dvs. beslutas av riksdagen. Efter bemyndigande i lag kan begränsningar i vissa fall emellertid beslutas också genom andra författningar, dvs. i huvudsak av regeringen genom förordning.

### *Den kommunala självstyrelsen*

Enligt regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den (14 kap. 3 §). Bestämmelsen innebär att det ska göras en proportionalitetsbedömning i lagstiftningsärenden som rör den kommunala självstyrelsen (prop. 2009/10:80 s. 212 f.).

## Tidigare utredning

Vid den senaste översynen av regeringsformen gjorde Grundlagsutredningen bedömningen att det fanns ett behov av att utvidga regeringens normgivningskompetens i civila nödsituationer (SOU 2008:125 s. 521 f.). Grundlagsutredningen föreslog att det skulle införas en särskild reglering i regeringsformen som innebär att regeringen i sådana situationer under vissa förutsättningar får meddela föreskrifter som enligt grundlag ska meddelas av riksdagen. Denna utvidgning av regeringens normgivningsmakt kan enligt utredningen aktualiseras vid nödsituationer som innebär omfattande skador eller en överhängande risk för omfattande skador på människor, egendom eller miljö eller en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i centrala samhällsfunktioner.

Flera remissinstanser framförde kritik mot denna del av Grundlagsutredningens förslag (prop. 2009/10:80 s. 207). Bland annat anfördes att utredningen inte hade visat på ett tillräckligt behov av att utvidga regeringens föreskriftsrätt, att förslaget hade svåröverskådliga konsekvenser samt att det var principiellt olämpligt. Bland remissinstanserna förordades att det i stället skulle införas en möjlighet för riksdagen att genom beredskapslagstiftning ge regeringen rätt att vid allvarliga kriser meddela föreskrifter som annars inte kunde delegeras till regeringen. Mot bakgrund av den kritik som riktades mot förslaget ansåg regeringen att Grundlagsutredningens förslag inte borde genomföras utan ytterligare utredning. Regeringen lade alltså inte fram något förslag till grundlagsändring i denna del.

## Pågående arbete

Den 30 september 2021 beslutade regeringen att ge en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag att bl.a. göra en översyn av regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser (dir. 2021:80).

Regeringen framhåller i kommittédirektiven att coronapandemin har synliggjort att det är svårt att på förhand avgöra vilka lagstiftningsåtgärder som kan behöva vidtas vid allvarliga fredstida kriser och att det i sådana situationer kan behöva tas fram ny lagstiftning med väldigt kort varsel. Erfarenheterna av pandemin visar enligt regeringen att det finns ett behov av att på nytt utreda om det finns skäl att utvidga regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser.

Enligt direktiven ska kommittén

- bedöma om det finns ett behov av att utvidga regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser
- lämna de förslag till författningsändringar som kommittén bedömer vara motiverade.

Kommittén om beredskap enligt regeringsformen (Ju 2021:13) ska redovisa sitt uppdrag senast den 15 november 2023.

## Tidigare riksdagsbehandling

Regeringen har lämnat flera lagförslag för att minska spridningen av det virus som orsakar covid-19.

I april 2020 infördes tillfälliga bestämmelser i smittskyddslagen (2004:168) som bemyndigade regeringen att meddela föreskrifter för att minska smittspridningen av covid-19 (prop. 2019/20:155, bet. 2019/20:SoU20, rskr. 2019/20:214). De tillfälliga bestämmelserna har upphört att gälla, och några föreskrifter meddelades aldrig med stöd av bemyndigandena.

I konstitutionsutskottets yttrande i ärendet redogjorde utskottet för relevanta bestämmelser om normgivningsmakten, skyddet av grundläggande fri- och rättigheter, beredningskravet, proportionalitetsbedömning vid inskränkning av den kommunala självstyrelsen och den konstitutionella ordningen vid fredstida kris (yttr. 2019/20:KU8y). Utskottet konstaterade att det till skillnad från vad som gäller vid krig och krigsfara saknas en särskild reglering i regeringsformen för civila kriser. Vidare framhöll utskottet att det finns skäl att överväga en översyn av förutsättningarna för legalt handlande vid fredstida kriser, vilket även socialutskottet ställde sig bakom. Utskottet konstaterade att frågan är komplex och förutsätter grundliga och noggranna överväganden.

Den 10 januari 2021 infördes en tillfällig covid-19-lag (prop. 2020/21:79, bet. 2020/21:SoU23, rskr. 2020/21:159). Lagen upphörde att gälla vid utgången av september 2021. Även i detta ärende yttrade sig konstitutionsutskottet (yttr. 2020/21:KU6y). I yttrandet redogjorde utskottet på nytt för relevanta bestämmelser om beredningskravet, normgivningsmakten, skyddet av grundläggande fri- och rättigheter och proportionalitetsbedömning vid inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Utskottet påminde också om vad det tidigare hade uttalat om en översyn av förutsättningarna för legalt handlande i fredstida kriser och att regeringen aviserat att en parlamentariskt sammansatt kommitté ska ges i uppdrag att göra en sådan översyn.

Våren 2021 behandlade konstitutionsutskottet ett motionsyrkande om att utreda frågan om att införa en krislagstiftning (bet. 2020/21:KU24 s. 72 f.). I ställningstagandet hänvisades till att utskottet i yttranden till socialutskottet i ärenden om lagstiftning med anledning av coronapandemin framhållit att det fanns skäl att se över förutsättningarna för legalt handlande vid fredstida kriser. Konstitutionsutskottet noterade att regeringen hade aviserat att den skulle tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att se över hur framtida regeringar ska få större handlingsmöjligheter vid krissituationer i fredstid. Utskottet, som förutsatte att regeringen skulle tillsätta den aviserade kommittén, avstyrkte mot den bakgrunden motionsyrkandet. I betänkandet lämnades en reservation (C).

## Utskottets ställningstagande

Utskottet noterar ett parlamentariskt sammansatt kommitté har fått i uppdrag att bl.a. göra en översyn av regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser. Härmed får motionsyrkandet om att utreda frågan

om att införa en krislagstiftning anses tillgodosett och utskottet avstyrker därför motionsyrkandet.

## Den offentliga äganderätten

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår en motion om den offentliga äganderätten.

### Motionen

Niklas Karlsson och Joakim Sandell (båda S) begär i motion 2021/22:1248 att den offentliga äganderätten ska grundlagsfästas. Motionärerna anser bl.a. att det inte är tillfredsställande att en liten politisk majoritet kan sälja ut gemensam egendom – ett gemensamt kapital som har byggts upp under årtionden och i många fall spelat en stor roll för att bära upp en solidarisk och jämlikhetsinriktad samhällsmodell.

### Gällande rätt

Enligt 9 kap. 8 § regeringsformen förvaltar och förfogar regeringen över statens tillgångar, om de inte avser riksdagens myndigheter eller i lag har avsatts till särskild förvaltning. Regeringen får inte utan att riksdagen har medgett det ta upp lån eller göra andra ekonomiska åtaganden för staten.

Riksdagen beslutar om grunder för förvaltningen av och förfogandet över statens tillgångar (9 kap. 9 § regeringsformen). Riksdagen kan också besluta att en åtgärd av ett visst slag inte får vidtas utan att riksdagen har medgett det. Villkor av olika slag som har beslutats vid budgetregleringen (se 9 kap. 3 § regeringsformen) har även betydelse för dispositionen av den statliga egendomen. Regeringen måste vid dispositionen rätta sig efter vad som är föreskrivet i lag, liksom vad som följer av avtal som staten har träffat eller andra förpliktelser. Enligt motiven får det anses följa av 9 kap. 9 § regeringsformen att egendom som har anskaffats för medel anvisade av riksdagen inte får disponeras på sätt som strider mot riksdagens anslagsbeslut (prop. 1973:90 s. 348). Vidare framhålls att bestämmelsen inte syftar till att ändra den praxis som innebär att egendom som har förvärvats enligt riksdagens beslut för att i framtiden vara statens egendom inte ansetts kunna säljas utan att riksdagen har hörts.

Regeringsformen innehåller flera bestämmelser som rör den kommunala självstyrelsen. Enligt 1 kap. 1 § andra stycket regeringsformen förverkligas den svenska folkstyrelsen genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse. I 14 kap. regeringsformen finns närmare bestämmelser om kommunerna som rör den kommunala självstyrelsen, den kommunala beskattningsrätten, beslutanderätten i kommunerna och den kommunala indelningen. Av 14 kap. 2 § regeringsformen följer att

kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Närmare bestämmelser om detta finns i lag. På samma grund sköter kommunerna även de övriga angelägenheter som bestäms i lag. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

### **Tidigare riksdagsbehandling**

Frågan om att grundlagsfästa den offentliga äganderätten behandlades av konstitutionsutskottet våren 2008 (bet. 2007/08:KU14 s. 18 f.). Utskottet avstyrkte då två motioner med hänvisning till att ämnet låg inom ramen för vad Grundlagsutredningen kunde komma att behandla. Utskottet redovisade gällande bestämmelser i 9 kap. regeringsformen och förarbetsuttalanden om att medel som anvisats av riksdagen inte får disponeras på ett sätt som strider mot riksdagens anslagsbeslut och om att egendom som har förvärvats enligt riksdagens beslut för att i framtiden vara statens egendom inte ansetts kunna säljas utan att riksdagen har hörts.

Våren 2010 avstyrkte utskottet en motion om ytterligare grundlagsskydd för den offentliga äganderätten (bet. 2009/10:KU19 s. 58 f.). Utskottet, som konstaterade att Grundlagsutredningen inte hade berört frågan, var inte berett att förorda ytterligare grundlagsskydd för den offentliga äganderätten.

Senast utskottet behandlade motionsyrkanden om att grundlagsfästa den offentliga äganderätten var våren 2021 (bet. 2020/21:KU24 s. 77 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte motionsyrkandena. Vidare behandlade utskottet ett motionsyrkande om en särskild beslutsregel vid beslut om utförsäljning av gemensam egendom. I denna del fann utskottet inte skäl att ta ett sådant initiativ som motionärerna föreslog. Utskottet avstyrkte därför motionsyrkandet. I betänkandet lämnades en reservation (V).

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet vidhåller sina tidigare ställningstaganden och avstyrker motionen.

## **Public service**

### **Utskottets förslag i korthet**

Riksdagen avslår motionsyrkanden om public service.  
Jämför reservation 41 (MP).

### **Motionerna**

I motion 2021/22:4102 yrkande 8 begär Camilla Hansén m.fl. (MP) ett tillkännagivande om att skydda public service i grundlag. Även Pernilla



Stålhammar m.fl. (MP) efterlyser i motion 2021/22:4118 yrkande 4 ett grundlagsskydd för public service. Motionärerna framhåller att i Sverige saknar public service ett effektivt grundlagsskydd och att genom en reglering i grundlag blir det svårare för en regering att styra innehållet i programbolagens sändningar.

## **Gällande rätt**

### *Public service*

Radio och tv i allmänhetens tjänst eller public service har sedan lång tid använts som benämning på sändningsverksamhet som bedrivs på uppdrag av staten och finansieras av allmänheten, i Sverige genom programföretagen Sveriges Television AB (SVT), Sveriges Radio AB (SR) och Sveriges Utbildningsradio AB (UR).

SVT, SR och UR har en särställning på medieområdet och därmed ett särskilt samhällsansvar. Detta särskilda ansvar ligger i uppdraget att verka i allmänhetens tjänst. Uppdraget för radio och tv i allmänhetens tjänst kommer främst till uttryck i de sändningstillstånd som regeringen meddelar och de villkor som tillstånden förenas med.

Regleringen av public service-bolagens verksamhet sker i huvudsak genom två olika beslut, dels de fleråriga sändningstillstånden, dels de årliga anslagsvillkoren. Beslut om sändningstillstånd måste följa de begränsningar som föreskrivs i yttrandefrihetsgrundlagen och radio- och tv-lagen (2010:696).

### *Grundlagarna*

Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Fri åsiktsbildning förutsätter bl.a. yttrande- och informationsfrihet. Dessa friheter tillförsäkras var och en gentemot det allmänna enligt 2 kap. 1 § regeringsformen. Yttrandefrihet definieras som en frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Informationsfrihet definieras som en frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden. Yttrande- och informationsfriheten får begränsas genom lag i viss angiven utsträckning (2 kap. 20 § första stycket 1 regeringsformen).

En närmare reglering av friheten att yttra sig finns i tryckfrihetsförordningen när det gäller tryckta skrifter och i yttrandefrihetsgrundlagen när det gäller friheten att yttra sig genom radio, tv och vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar.

Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen bygger på samma grundläggande principer, dvs. etableringsfrihet, förbud mot censur och andra hindrande åtgärder, ensamansvar med meddelarskydd, en särskild brottskatalog och en särskild rättegångsordning med juryprövning.

## Tidigare utredningar

Regeringen beslutade i december 2016 att ge en parlamentarisk kommitté i uppdrag att föreslå ett långsiktigt hållbart och solidariskt finansieringssystem för radio och tv i allmänhetens tjänst (dir. 2016:111).

Kommittén, som antog namnet Parlamentariska public service-kommittén, överlämnade den 16 oktober 2017 delbetänkandet Finansiering av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende (SOU 2017:79). I delbetänkandet lämnades förslag till en ny finansierings- och uppbördsmodell för public service. Kommittén lämnade även vissa förslag i syfte att stärka oberoendet för public service. I denna del föreslogs vissa ändringar när det gäller medelstilldelningen till programföretagen, sändningstillståndens giltighetstid och sammansättningen av styrelsen i ägarstiftelsen.

Kommittén behandlade även frågan om huruvida oberoendet för public service kunde stärkas ytterligare genom ändringar i grundlagarna (s. 161). Även om det enligt direktiven inte ingick i uppdraget att lämna förslag till sådana ändringar ansåg kommittén att det fanns goda skäl att redovisa sin bedömning i denna del. En ändring som skulle kunna stärka oberoendet för public service är enligt kommittén att införa en grundlagsbestämmelse som reglerar verksamhetens existens, oberoende och finansiering. En annan möjlighet att stärka oberoendet för public service skulle enligt kommittén kunna vara att införa ett krav på att riksdagens beslut om finansiering och reglering av public service-verksamheten ska fattas med kvalificerad majoritet.

Regeringen beslutade den 14 juni 2018 att ge en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag att utreda vissa frågor på tryck- och yttrandefrihetens område (dir. 2018:51). Enligt direktiven var syftet med utredningen att åstadkomma ett ändamålsenligt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten. Kommittén skulle bl.a. analysera om public service-bolagens oberoende är tillräckligt garanterat genom nuvarande reglering i grundlag och i vanlig lag och annars överväga om oberoendet kan och bör stärkas ytterligare genom ändringar i grundlag.

Kommittén, som antog namnet 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté, överlämnade i augusti 2020 sitt betänkande Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten (SOU 2020:45). När det gällde uppdraget att analysera om det finns skäl att ytterligare stärka public service-bolagens oberoende genom ändring av grundlag framhöll kommittén att vid stiftande och ändring av grundlag eftersträvas normalt största möjliga politiska enighet (s. 380). För kommittén hade det därför varit en grundläggande utgångspunkt att de förslag som läggs fram har en bred parlamentarisk förankring. Kommittén framhöll att den noga hade prövat olika argument och regleringsmodeller men att ett tillräckligt brett stöd för någon viss handlingslinje inte kunnat samlas. Mot bakgrund av att ett förslag till ändring av grundlag bör ha ett brett parlamentariskt stöd och att ett sådant stöd inte uppnåtts, hade kommittén därför beslutat att avstå från att lägga fram något förslag till ändring

av grundlag i syfte att stärka oberoendet hos public service. Vid denna bedömning hade enligt kommittén beaktats att public service-bolagens oberoende inte torde gynnas av att stora reformer genomdrivs med stöd av endast begränsade parlamentariska majoriteter.

### **Tidigare riksdagsbehandling**

Våren 2016 behandlade konstitutionsutskottet en motion om grundlagsskydd av public service (bet. 2015/16:KU19 s. 12 f.). Utskottet fann inte skäl att ställa sig bakom förslaget och avstyrkte motionen.

Ett motionsyrkande om grundlagsskydd av public service behandlades av utskottet under våren 2019 (bet. 2018/19:KU36 s. 119 f.). Yrkandet avstyrktes med hänvisning till den pågående grundlagsutredningen.

Även våren 2021 behandlade utskottet ett motionsyrkande om att skydda public service i grundlag (bet. 2020/21:KU24 s. 80 f.). Utskottet noterade att 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté bl.a. hade haft i uppdrag att överväga om public service-bolagens oberoende kan och bör stärkas ytterligare genom ändringar i grundlag och att kommittén inte lämnat något förslag i denna del eftersom det saknats en bred parlamentarisk förankring för de olika argument och regleringsmodeller som lagts fram och diskuterats inom kommittén. Mot denna bakgrund var utskottet inte berett att ta ett sådant initiativ som efterfrågades i motionen. Motionsyrkandet avstyrktes.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet noterar liksom tidigare att 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté bl.a. har haft i uppdrag att överväga om public service-bolagens oberoende kan och bör stärkas ytterligare genom ändringar i grundlag och att kommittén inte lämnat något förslag i denna del eftersom det saknats en bred parlamentarisk förankring för de olika argument och regleringsmodeller som lagts fram och diskuterats inom kommittén. Mot denna bakgrund är utskottet alltjämt inte berett att ta ett sådant initiativ som efterfrågas i motionsyrkandena. Utskottet avstyrker därför motionsyrkandena.

## **Riksrevisionens uppgifter**

### **Utskottets förslag i korthet**

Riksdagen avslår motionsyrkanden om Riksrevisionens uppgifter.

### **Motionerna**

I motion 2021/22:237 yrkande 2 begär Markus Wiechel (SD) att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om tydligare riktlinjer till Riksrevisionen om riskområden och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

Motionären hänvisar till en granskning som Riksrevisionen gjorde 2018 av skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid de svenska utlandsmyndigheterna. Enligt motionären bör riksdagsstyrelsen ge tydligare riktlinjer till Riksrevisionen om att särskilt rikta in sin granskning på de besittningar som bedöms vara riskområden för korruption.

Markus Wiechel (SD) efterlyser i motion 2021/22:244 yrkande 2 ett tillkännagivande om att tydliggöra Riksrevisionens uppgift. För att främja en god resursanvändning och en effektiv förvaltning hos olika myndigheter bör enligt motionären Riksrevisionen användas betydligt flitigare än i dag.

## Gällande rätt

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten (13 kap. 7 § första stycket regeringsformen). Bestämmelser om att Riksrevisionens granskning kan avse också annan än statlig verksamhet meddelas i lag.

Enligt 13 kap. 7 § andra stycket regeringsformen ska statliga myndigheter lämna den hjälp och de uppgifter och upplysningar som Riksrevisionen begär för granskningen. Andra som får granskas har en motsvarande skyldighet när det gäller den del av den egna verksamheten som granskas.

Av 13 kap. 8 § första stycket regeringsformen följer att Riksrevisionen leds av en eller flera riksrevisorer, som väljs av riksdagen. En riksrevisor beslutar självständigt, med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, vad som ska granskas (13 kap. 8 § andra stycket regeringsformen). Riksrevisorn beslutar vidare självständigt hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av sin granskning.

Ytterligare bestämmelser om Riksrevisionen meddelas i riksdagsordningen och i annan lag (13 kap. 9 § regeringsformen).

Antalet riksrevisorer regleras i riksdagsordningen. Under 2020 ändrades Riksrevisionens ledningsstruktur (framst. 2019/20:RS5, bet. 2019/20:KU6, rskr. 2019/20:160–162). Ändringen innebär att i stället för en tredelad ledningsstruktur leds myndigheten numera av endast en riksrevisor. Därutöver väljer riksdagen en ställföreträdare för riksrevisorn med titeln riksrevisionsdirektör.

Omfattningen och inriktningen av Riksrevisionens granskning regleras i 2–5 §§ lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. (revisionslagen). Granskningen består av två delar, dels en granskning av bl.a. myndigheternas årsredovisningar (årlig revision), dels en granskning av statlig verksamhet främst med sikte på förhållanden med anknytning till statens budget, genomförandet och resultatet av statlig verksamhet och åtaganden i övrigt men också de statliga insatserna i allmänhet (effektivitetsrevision). Den senare formen av granskning ska främja en sådan utveckling att staten med hänsyn till allmänna samhällsintressen får ett effektivt utbyte av sina insatser. Effektivitetsrevisionen ska huvudsakligen inriktas på en granskning av hus-

hållning, resursutnyttjande och måluppfyllelse. Som ett led i effektivitetsrevisionen får förslag lämnas om alternativa insatser för att nå de avsedda resultaten.

Den årliga revisionen ska ske i enlighet med god revisionssed och ha till syfte att bedöma om redovisningen och underliggande redovisning är tillförlitliga och räkenskaperna rättvisande samt – med undantag för granskningen av redovisningen för staten, Regeringskansliet samt Kungliga slottsstaten och Kungliga Djurgårdens förvaltning – om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut.

Av revisionslagen och riksdagsordningen följer att riksrevisorn ska lämna sina granskningsrapporter över effektivitetsrevisionen, sin årliga rapport över de viktigaste iakttagelserna vid effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen direkt till riksdagen. Enligt 9 kap. 18 § fjärde stycket riksdagsordningen ska talmannen överlämna en granskningsrapport från riksrevisorn, som inte rör den verksamhet som bedrivs av Riksdagsförvaltningen eller en myndighet under riksdagen, till regeringen. Regeringen ska i en skrivelse till riksdagen redovisa vilka åtgärder den har vidtagit eller avser att vidta med anledning av en granskningsrapport (9 kap. 19 § riksdagsordningen). Regeringens skrivelse ska lämnas in till riksdagen inom fyra månader från det att regeringen har tagit emot granskningsrapporten.

### **Tidigare riksdagsbehandling**

Våren 2014 avstyrkte konstitutionsutskottet några motioner om Riksrevisionens uppgifter (bet. 2013/14:KU18 s. 24 f.). När det gällde frågan om vad Riksrevisionen borde granska underströk utskottet att det av regeringsformen följer att riksrevisorerna beslutar självständigt, med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, vad som ska granskas.

Även våren 2016, våren 2018 och våren 2019 behandlade utskottet motionsyrkanden om Riksrevisionens uppgifter (bet. 2015/16:KU16 s. 89 f., bet. 2017/18:KU36 s. 102 f. och bet. 2018/19:KU30 s. 103 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte yrkandena.

Senast utskottet behandlade motsvarande motionsyrkanden var våren 2021 (bet. 2020/21:KU24 s. 92). Yrkandena avstyrktes då efter beredning i förenklad ordning.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet vidhåller sina tidigare ställningstaganden och avstyrker motionsyrkandena.

# Reservationer

## 1. Statsskicket, punkt 1 (SD)

av Matheus Enholm (SD), Fredrik Lindahl (SD) och Mikael Strandman (SD).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2021/22:3292 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 14 och avslår motionerna

2021/22:453 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) yrkande 1,

2021/22:1231 av Teresa Carvalho m.fl. (S),

2021/22:1276 av Teres Lindberg (S) och

2021/22:4139 av Alireza Akhondi m.fl. (C, S, L) yrkande 1.

### *Ställningstagande*

Det är angeläget att säkerställa att Sverige förblir en monarki. Vi anser därför att det bör införas en skrivning i grundlag om att en ny monark ska väljas om den nuvarande ätten Bernadotte utslocknar. En sådan bestämmelse fanns tidigare i successionsordningen.

Regeringen bör bereda en ändring i grundlag i enlighet med vårt förslag och återkomma till riksdagen med ett sådant förslag.

## 2. Statsskicket, punkt 1 (V)

av Jessica Wetterling (V).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2021/22:453 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) yrkande 1,

2021/22:1231 av Teresa Carvalho m.fl. (S),

2021/22:1276 av Teres Lindberg (S) och

2021/22:4139 av Alireza Akhondi m.fl. (C, S, L) yrkande 1 och

avslår motion

2021/22:3292 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 14.

### *Ställningstagande*

Det nuvarande systemet med monarki är otidsenligt och odemokratiskt. En statschef ska tillsättas enligt demokratiska principer, och all offentlig makt ska utgå från folket och genom folkets val. Monarkin bör avskaffas.

Jag menar att det svenska statsskicket bör ses över i syfte att införa republik.

### **3. Statschefens uppgifter, punkt 3 (SD)**

av Matheus Enholm (SD), Fredrik Lindahl (SD) och Mikael Strandman (SD).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2021/22:73 av Björn Söder (SD) och

2021/22:3288 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 4.

### *Ställningstagande*

Det är logiskt att statschefen, i egenskap av statens främsta företrädare, leder arbetet med att finna en lämplig kandidat till posten som regeringschef. I alla andra parlamentariska och demokratiska monarkier är det statschefen, dvs. monarken, som formellt leder arbetet med att utse en regeringsbildare, och detta bör gälla även i Sverige. Mot bakgrund av det anförda anser vi att statschefen bör överta de uppgifter som talmannen har i dag när en ny statsminister ska utses.

Regeringen bör bereda en ändring i regeringsformen i enlighet med vårt förslag och återkomma till riksdagen med ett sådant förslag.

### **4. Statschefens immunitet, punkt 4 (V)**

av Jessica Wetterling (V).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 4 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna  
2021/22:453 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) yrkande 3 och  
2021/22:4139 av Alireza Akhondi m.fl. (C, S, L) yrkande 2.

### *Ställningstagande*

Oavsett hur en statschef utses är det inte rimligt att statschefen åtnjuter total åtalsimmunitet. Statschefens immunitet bör motsvara den begränsade immunitet som gäller för riksdagens ledamöter.

Jag menar att monarkens åtalsimmunitet bör ses över i syfte att upphäva denna immunitet.

## **5. Statschefens kröning, punkt 5 (SD)**

av Matheus Enholm (SD), Fredrik Lindahl (SD) och Mikael Strandman (SD).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 5 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion  
2021/22:3292 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 15.

### *Ställningstagande*

Någon form av kröning av statschefen bör äga rum vid nästa trontillträde. Exakt hur en sådan modern kröning ska utformas bör utredas.

## **6. Ökad insyn i Kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet, punkt 7 (V)**

av Jessica Wetterling (V).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 7 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna  
2021/22:453 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) yrkande 2 och  
2021/22:4139 av Alireza Akhondi m.fl. (C, S, L) yrkande 6.



### *Ställningstagande*

Statschefen har specificerade uppgifter som självklart borde kunna granskas på samma sätt som all annan verksamhet som finansieras med offentliga medel. Det framförs ibland synpunkter på att monarken måste få ha sin privata ekonomi i fred och att det därför inte går att granska kungahuset på samma sätt som annan verksamhet. En lösning skulle kunna vara att monarken får ett arvode för sitt uppdrag och att detta arvode används för finansiering av privata utgifter. Kostnader för representation, statsbesök och andra uppgifter som ingår i uppdraget bör finansieras genom anslag till Kungliga Hovstaterna. Dessa omkostnader blir då tydligt avskilda från monarkens privata ekonomi och borde utan svårigheter kunna granskas.

Besluten om ökad insyn i Kungliga hovstatens verksamhet är steg i rätt riktning. Ytterligare åtgärder behöver dock vidtas. Det bör därför tillsättas en utredning med uppdrag att se över Kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet.

## **7. Medlemskapet i EU och internationellt samarbete, punkt 8 (SD)**

av Matheus Enholm (SD), Fredrik Lindahl (SD) och Mikael Strandman (SD).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 8 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion  
2021/22:3292 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 12 och  
avslår motionerna  
2021/22:3 av Amineh Kakabaveh (-),  
2021/22:77 av Björn Söder (SD) yrkande 1 och  
2021/22:731 av David Lång (SD).

### *Ställningstagande*

Uppräkningen av organisationer i 1 kap. 10 § regeringsformen bör, med undantag av Förenta nationerna, tas bort.

Regeringen bör bereda en ändring i regeringsformen i enlighet med vårt förslag och återkomma till riksdagen med ett sådant förslag.

## 8. Rättsstatsprincipen och mänskliga rättigheter, punkt 9 (M)

av Karin Enström (M), Lars Jilmstad (M), Ida Drougge (M) och Erik Ottoson (M).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 9 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2021/22:3775 av Jessica Roswall m.fl. (M) yrkandena 18 och 19 samt bifaller delvis motionerna

2021/22:3246 av Kerstin Lundgren m.fl. (C) yrkandena 34 och 35,

2021/22:3509 av Annie Löf m.fl. (C) yrkande 41 och

2021/22:3996 av Joar Forssell m.fl. (L) yrkande 19.

### *Ställningstagande*

Att rättsstatsprincipen respekteras i hela EU är centralt för att samarbetet ska fungera och för att invånarnas rättigheter ska garanteras. Den nya rättsstatsmekanismen bör emellertid förstärkas och dess användningsområde bör breddas så att korruption tydligare kan ligga till grund för indraget EU-stöd.

Vidare menar vi att korrelationen mellan EU:s externa ekonomiska bistånd och demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen är svag. Den största delen av EU:s bistånd går till icke-demokratiska regimer.

Regeringen bör verka för att förstärka och bredda rättsstatsmekanismen och för att rättsstatsprincipen respekteras både i EU och i omvärlden.

## 9. Rättsstatsprincipen och mänskliga rättigheter, punkt 9 (C)

av Per Schöldberg (C).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 9 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2021/22:3246 av Kerstin Lundgren m.fl. (C) yrkandena 34 och 35 samt

2021/22:3509 av Annie Löf m.fl. (C) yrkande 41 och

bifaller delvis motionerna

2021/22:3775 av Jessica Roswall m.fl. (M) yrkandena 18 och 19 samt

2021/22:3996 av Joar Forssell m.fl. (L) yrkande 19.

### *Ställningstagande*

I dag ser vi en oroväckande tillbakagång i flera länder inom EU när det gäller demokrati och mänskliga rättigheter. EU måste vara en garant för demokrati och mänskliga rättigheter, och medlemsländerna ska inte tillåtas bryta mot rättsstatens grundläggande principer utan att drabbas av effektiva och kännbara sanktioner.

Jag menar att EU ska strypa medel till medlemsstater som inte respekterar sina demokratiska och rättsstatliga åtaganden och inte sätter stopp för offentlig korruption. I denna del förespråkar jag ett s.k. demokratilås på EU:s budget. Om en medlemsstat trots ekonomiska sanktioner fortsätter att bryta mot rättsstatens grundläggande principer anser jag att andra åtgärder bör övervägas. Som exempel kan nämnas att en medlemsstats beslutanderätt i EU begränsas.

Regeringen bör verka för att medlemsstater inom EU som bryter mot rättsstatens grundläggande principer ska drabbas av effektiva och kännbara sanktioner.

## **10. Rättsstatsprincipen och mänskliga rättigheter, punkt 9 (L)**

av Nina Lundström (L).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 9 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2021/22:3996 av Joar Forssell m.fl. (L) yrkande 19 och  
bifaller delvis motionerna

2021/22:3246 av Kerstin Lundgren m.fl. (C) yrkandena 34 och 35,

2021/22:3509 av Annie Lööf m.fl. (C) yrkande 41 och

2021/22:3775 av Jessika Roswall m.fl. (M) yrkandena 18 och 19.

### *Ställningstagande*

EU saknar tillräckliga mekanismer för att motverka kränkningar av grundläggande rättigheter. Flera EU-länder kränker i dag systematiskt rättsstatens principer och medborgarnas grundläggande rättigheter. Regeringen måste verka för att sammanhållningsfonder och andra stöd bara går till länder som fullt ut respekterar grundläggande fri- och rättigheter och rättsstatens principer.

## **11. Subsidiaritetsprövningen inom EU, punkt 10 (KD)**

av Tuve Skånberg (KD).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 10 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion  
2021/22:3883 av Lars Adaktusson m.fl. (KD) yrkande 3.

### *Ställningstagande*

För att stärka subsidiaritetsprincipen inom EU behöver systemet med de nationella parlamentens subsidiaritetsprövning stärkas och ett system med s.k. röda kort införas. Vid rött kort ska det ställas krav på kommissionen att antingen skrota ett förslag eller omarbeta det i enlighet med de synpunkter som har inkommit vid subsidiaritetsprövningen. Med ett sådant system skulle fler nationella parlament ta subsidiaritetsprövningen på allvar och kommissionen i högre grad behöva förhålla sig till subsidiaritetsperspektivet.

Regeringen bör verka för att skärpa systemet med subsidiaritetsprövning inom EU och att införa ett system med röda kort.

## **12. Europaparlamentet, punkt 11 (L)**

av Nina Lundström (L).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 11 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion  
2021/22:3996 av Joar Forssell m.fl. (L) yrkande 25.

### *Ställningstagande*

I dag saknar Europaparlamentet rätten att initiera lagstiftning, och parlamentet måste därför invänta lagförslag från kommissionen. Europaparlamentet bör ges rätt att initiera nya EU-lagar som sedan parlamentet tillsammans med ministerrådet fattar beslut om. Därutöver bör Europaparlamentet ges rätt att vid särskilda händelser kunna kalla enskilda, t.ex. företagsledare, till granskningsutfrågningar. Vidare bör de nationella parlamenten ges större möjligheter till insyn och påverkan i samband med att EU:s institutioner tar

fram nya lagar, och de nationella parlamenten bör kunna uppmana kommissionen att lägga fram lagförslag.

Regeringen bör verka för sådana förändringar som föreslås i yrkandet.

### **13. Medborgarinitiativ, punkt 14 (SD)**

av Matheus Enholm (SD), Fredrik Lindahl (SD) och Mikael Strandman (SD).

#### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 14 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna  
2021/22:244 av Markus Wiechel (SD) yrkande 1 och  
2021/22:3287 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 7 och  
bifaller delvis motionerna  
2021/22:2363 av Robert Hannah (L) yrkande 1,  
2021/22:3388 av Tina Acketoft m.fl. (L) yrkande 12 och  
2021/22:4102 av Camilla Hansén m.fl. (MP) yrkande 3.

#### *Ställningstagande*

Det är viktigt att en medborgare kan framföra sin uppfattning offentligt. Ett system med e-petitioner skulle kunna innebära att en medborgare skickar in ett förslag till riksdagen som publiceras på en webbplats, och när ett visst antal personer signerat eller röstat för ett förslag behandlas det av behörigt utskott i riksdagen.

Regeringen bör verka för en sådan förändring som föreslås i yrkandena.

### **14. Medborgarinitiativ, punkt 14 (L)**

av Nina Lundström (L).

#### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 14 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion  
2021/22:3388 av Tina Acketoft m.fl. (L) yrkande 12 och  
bifaller delvis motionerna  
2021/22:244 av Markus Wiechel (SD) yrkande 1,  
2021/22:2363 av Robert Hannah (L) yrkande 1,

2021/22:3287 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 7 och  
2021/22:4102 av Camilla Hansén m.fl. (MP) yrkande 3.

### *Ställningstagande*

Jag instämmer i 2014 års Demokratiutrednings förslag att det på nationell nivå ska göras möjligt att ta upp en folkmotion till riksdagen om motionen får stöd av minst 1 procent av de röstberättigade till riksdagsval. Ett system med folkmotioner kan leda till ett ökat politiskt engagemang bland svenska medborgare.

En försöksverksamhet med folkmotioner bör genomföras under ett antal år och regeringen bör ta fram nödvändig lagstiftning för detta.

## **15. Medborgarinitiativ, punkt 14 (MP)**

av Camilla Hansén (MP).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 14 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2021/22:4102 av Camilla Hansén m.fl. (MP) yrkande 3 och  
bifaller delvis motionerna

2021/22:244 av Markus Wiechel (SD) yrkande 1,

2021/22:2363 av Robert Hannah (L) yrkande 1,

2021/22:3287 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 7 och

2021/22:3388 av Tina Acketoft m.fl. (L) yrkande 12.

### *Ställningstagande*

Ett medborgarinitiativ är ett direktdemokratiskt verktyg som gör det möjligt för enskilda att ge förslag till samhällsförändringar, t.ex. lagförslag och folkomröstningar. Olika system med medborgarinitiativ finns bl.a. i Finland, Schweiz, Storbritannien, Polen, Rumänien och Brasilien. Sedan 2012 finns också ett system med medborgarinitiativ inom EU. I Sverige saknas ett sådant verktyg på nationell nivå.

I 2014 års Demokratiutrednings betänkande föreslås ett system med folkmotion på nationell nivå. Jag anser att införandet av ett sådant system eller någon annan form av nationellt medborgarinitiativ vore ett viktigt steg mot att stärka den svenska demokratin och öka medborgarnas inflytande i samhället.

Regeringen bör verka för en sådan förändring som föreslås i yrkandet.

## **16. Det konstitutionella skyddet för demokratin, punkt 16 (L)**

av Nina Lundström (L).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 16 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion  
2021/22:3388 av Tina Acketoft m.fl. (L) yrkande 1.

### *Ställningstagande*

Sverige är en av världens mest stabila demokratier, men vi är inte immuna. För att folkstyret, rättssäkerheten och den fria åsiktsbildningen ska fungera också i ett politiskt skymningsläge behövs det en fördjupad diskussion om hur de demokratiska strukturerna ska göras mer robusta. Det yttersta skyddet ligger i en stark folklig uppslutning för de demokratiska värderingarna. Demokratin behöver ständigt återerövas och de demokratiska principerna ständigt förklaras och försvaras. Den dag vi tar dem för givna blir demokratin sårbar på allvar.

Regeringen bör verka för sådana initiativ som föreslås i yrkandet.

## **17. Lobbyregister, punkt 18 (C)**

av Per Schöldberg (C).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 18 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion  
2021/22:3509 av Annie Lööf m.fl. (C) yrkande 17.

### *Ställningstagande*

Ett lobbyregister eller öppenhetsregister bör inrättas på nationell nivå. Att beslutsfattare talar med representanter för näringslivet, fackföreningar, intresseorganisationer och civilsamhället är i grunden en nyttig del av lagstiftningsprocessen och regeringsarbetet. Genom sådana samtal kan olika delar av samhället vara med och utforma politiska beslut som påverkar dem. Det är samtidigt viktigt att det sker på ett transparent och korrekt sätt.

Syftet med ett lobbyregister är att allmänheten ska få bättre insyn i vilka personer eller organisationer som bidragit med synpunkter om lagstiftning eller beslut.

Regeringen bör utreda frågan om ett öppenhetsregister. Bland annat bör det utredas vilka personer, organisationer och typer av kontakter som ska omfattas av registret och hur uppgifterna ska redovisas.

## **18. En demokratikanon, punkt 19 (L)**

av Nina Lundström (L).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 19 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna  
2021/22:2312 av Nina Lundström (L) och  
2021/22:3965 av Johan Pehrson m.fl. (L) yrkande 46.

### *Ställningstagande*

En grupp experter från olika delar av samhället, t.ex. statsvetare, historiker, lärare och ledamöter i Svenska Akademien, bör få i uppgift att ta fram en demokratikanon som ska bestå av en samling texter som har haft särskild betydelse för framväxten av demokratin i Sverige. Även internationella texter som har influerat, utvecklat och fördjupat vår demokrati bör finnas med som inspiration. En demokratikanon ska kunna vara en viktig del i sfi-undervisningen men även användas i skolans olika årskurser samt för läsning och diskussion vid studiecirkel och folkhögskolor.

Regeringen bör verka för ett sådant initiativ som föreslås i yrkandena.

## **19. Partifinansiering, punkt 22 (C)**

av Per Schöldberg (C).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 22 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion  
2021/22:3509 av Annie Lööf m.fl. (C) yrkandena 13 och 16.



### *Ställningstagande*

Dagens bristfälliga förbud mot partifinansiering från utländska källor bör stärkas.

Därutöver bör det införas striktare regler för partifinansiering. Bland annat bör de politiska partierna redovisa lån, tillgångar och annan information om sina finanser som är viktiga för allmänheten att känna till. Riksdagspartierna bör därutöver vara tvungna att redovisa intäkter och utgifter kopplade till valkampanjer separat från sin ordinarie årliga redovisning. Redovisningen bör ske kort efter ett val, så att allmänheten inte som i dag behöver vänta tills den ordinarie öppna redovisningen i juli varje år för att upptäcka eventuella oegentligheter.

Regeringen bör ta initiativ till sådana förändringar som föreslås i yrkandena.

### **20. Statsrådsförsäkran, punkt 25 (SD)**

av Matheus Enholm (SD), Fredrik Lindahl (SD) och Mikael Strandman (SD).

#### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 25 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion  
2021/22:3288 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 5.

### *Ställningstagande*

Vi anser att en moderniserad statsrådsförsäkran bör återinföras för att påminna om högtidligheten och allvaret i statsrådsuppdraget.

Regeringen bör bereda en ändring i regeringsformen i enlighet med vårt förslag och återkomma till riksdagen med ett sådant förslag.

### **21. Regeringsarbetet, punkt 26 (SD)**

av Matheus Enholm (SD), Fredrik Lindahl (SD) och Mikael Strandman (SD).

#### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 26 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion  
2021/22:3290 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 4.

### *Ställningstagande*

Vi anser att det är av vikt att utreda frågan om ansvarsutkrävande gentemot regeringen för det arbete som särskilt utsedda s.k. nationella samordnare bedriver på regeringens uppdrag. Dagens regelverk medger endast att en regering alternativt ett enskilt statsråd som misstänks äventyra kommunernas och myndigheternas grundlagsskyddade självständighet anmäls till konstitutionsutskottet eller underställs en misstroendevotering.

Regeringen bör bereda en ändring i regeringsformen i enlighet med vårt förslag och återkomma till riksdagen med ett sådant förslag.

## **22. Regeringsbildning, punkt 27 (SD)**

av Matheus Enholm (SD), Fredrik Lindahl (SD) och Mikael Strandman (SD).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 27 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion  
2021/22:3288 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 3.

### *Ställningstagande*

Den utdragna regeringsbildningen efter valet 2018 drog ett löjets skimmer över hela den parlamentariska processen och godkändes av kammaren först på talmannens tredje försök. Vi menar att det finns starkt vägande skäl att reformera regeringsformen genom att införa en bortre tidsgräns för regeringsbildningen. En sådan reformering skulle bl.a. öka partiernas incitament att samtala och förhandla med varandra.

## **23. Konstitutionsutskottets granskning, punkt 29 (SD)**

av Matheus Enholm (SD), Fredrik Lindahl (SD) och Mikael Strandman (SD).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 29 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion  
2021/22:3290 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkandena 2 och 3.

### *Ställningstagande*

Vi vill att konstitutionsutskottet ska kunna förelägga statsråd, avgångna statsråd och andra att vid vite eller annan rättsverkan inställa sig till utskottets utfrågningar. En sådan process skulle eventuellt kunna ske via Högsta domstolen. Dessutom bör en sanningsplikt övervägas för de som inställer sig till konstitutionsutskottets utfrågningar.

Regeringen bör bereda ändringar i regeringsformen i enlighet med våra förslag och återkomma till riksdagen med sådana förslag.

## **24. Ett utvidgat ansvar för statsråd, punkt 30 (SD)**

av Matheus Enholm (SD), Fredrik Lindahl (SD) och Mikael Strandman (SD).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 30 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion  
2021/22:3290 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 1 och  
avslår motion  
2021/22:3509 av Annie Löf m.fl. (C) yrkande 18.

### *Ställningstagande*

Vi anser att det bör finnas bättre möjligheter för riksdagen att utkräva ansvar av statsråd och f.d. statsråd. Bestämmelsen i regeringsformen om åtal mot statsråd ska kvarstå oförändrad. Det är dock rimligt att konstitutionsutskottet får fler verktyg till sitt förfogande för att kunna granska statsråden och deras tjänsteutövning.

Utöver effekten av att statsråden förhoppningsvis fattar klokare beslut om deras handlande riskerar att underställas en grundligare granskning än den som sker i dag, skulle en reformerad ordning förhoppningsvis även stävja den utveckling som vissa tycker sig ha sett, nämligen att en del riksdagsledamöter alltmer verkar använda sig av anmälningar till konstitutionsutskottet för politiska nålstick. Så länge ådragen kritik mest är allmänt klandervärd för det berörda statsrådet och regeringen, men utan någon egentlig risk för åtal e.d., behöver man som anmälare inte heller känna något större ansvar för eventuella

följder av sin anmälan. Skulle det emellertid föreligga en verklig och betydande risk för den som anmäls blir också ansvaret för den som anmäler mer påtagligt. Härigenom skulle förmodligen såväl digniteten på inlämnade anmälningar som konstitutionsutskottets anseende i stort öka.

Sammantaget anser vi att det finns behov av att utreda redovisade frågeställningar kring ett utvidgat ansvar för statsråd.

## **25. Ett utvidgat ansvar för statsråd, punkt 30 (C)**

av Per Schöldberg (C).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 30 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2021/22:3509 av Annie Lööf m.fl. (C) yrkande 18 och  
avslår motion

2021/22:3290 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 1.

### *Ställningstagande*

Jag anser att det bör ställas högre krav på statsråd. Den svenska förvaltningsmodellen bygger på ett förhållandevis begränsat regeringskansli med kollektivt beslutsfattande och en väl utbyggd och självständig myndighetsstruktur. Det finns många fördelar med ett sådant system, som bör bevaras, men kombinationen av ett förbud mot ministerstyre och en stor myndighetsapparat innebär i praktiken att möjligheterna till effektivt ansvarskrävande är begränsade. Ett ifrågasatt eller kritiserat statsråd kan nästan alltid hävda att det är någon annans ansvar att förebygga, hantera eller åtgärda en viss situation.

Tanken att väljarna i nästa val har möjligheter till ansvarskrävande gentemot regeringen eller ett visst statsråd tillgodoser inte tillräckligt ansvarskrävande i praktiken, inte minst när stora katastrofer och kriser utreds genom specialtillsatta kommissioner som jobbar i flera år och ofta över ett val.

Nästa grundlagsutredning bör få i uppdrag att se över den svenska förvaltningsmodellen i syfte att stärka medborgarnas möjligheter att utkräva ansvar av ministrar.

## **26. Misstroendevotum, punkt 31 (C)**

av Per Schöldberg (C).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 31 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion  
2021/22:3217 av Per Schöldberg m.fl. (C) yrkande 1.5.

### *Ställningstagande*

Trots att regeringsformen syftar till att underlätta för minoritetsregeringar har det under det senaste decenniet blivit allt svårare för minoritetsregeringar att tillträda och styra riket. Det parlamentariska läget ser helt annorlunda ut i dag än vid regeringsformens tillkomst. Regeringskriser där riksdagen faller en regering som sedan kort därefter åter tillträder bidrar till att spä på politikerföraktet och skapar en bild av politiker som ägnar sig mer åt spel än åt politik. Det tar också energi och fokus från det politiska arbetet för såväl riksdagen som regeringen. Det bör därför i regeringsformen införas en bestämmelse om konstruktivt misstroendevotum som förhindrar en majoritet i riksdagen att rösta bort den sittande regeringen utan att vara överens om något gemensamt program för att ta över makten.

Nästa grundlagsutredning bör få i uppdrag att se över redovisade frågeställningar.

## **27. En författningsdomstol, punkt 33 (C)**

av Per Schöldberg (C).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 33 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion  
2021/22:3217 av Per Schöldberg m.fl. (C) yrkande 1.1 och  
bifaller delvis motionerna  
2021/22:348 av Hampus Hagman (KD),  
2021/22:863 av Jan Ericson (M),  
2021/22:1578 av Johnny Skalin (SD) och  
2021/22:1649 av Rickard Nordin (C).

### *Ställningstagande*

Lagprövningen och skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna behöver stärkas. Genom inrättandet av en författningsdomstol skulle enskilda individers möjligheter att hävda sina fri- och rättigheter stärkas och politiska beslut som strider mot grundlagarna kunna upphävas.

Flera statliga utredningar har bedömt att en författningsdomstol skulle vara främmande för svensk rättstradition. Utifrån senare års såväl konstitutionella som politiska utveckling med såväl större lagteknisk komplexitet som inslag av mer konstitutionalism är en sådan slutsats inte längre lika självklar.

Jag anser att en författningsdomstol bör införas som en del av en starkt normprövning för att ytterligare befästa såväl demokratins fundamentala värden som de grundlagsskyddade fri- och rättigheternas ställning. Formen för en sådan författningsdomstol behöver utredas; ett införande skulle kunna innebära att en helt ny domstol inrättas, men skulle också t.ex. kunna utgöras av en särskild sammansättning av Högsta förvaltningsdomstolen och Högsta domstolen i gemensam sats.

Sammantaget menar jag att frågan om införandet av en författningsdomstol behöver utredas på nytt.

## **28. Normprövning och Lagrådets granskning, punkt 35 (M)**

av Karin Enström (M), Lars Jilmstad (M), Ida Drougge (M) och Erik Ottoson (M).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 35 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2021/22:3793 av Karin Enström m.fl. (M) yrkande 4,

bifaller delvis motion

2021/22:4186 av Tuve Skånberg m.fl. (KD) yrkande 2 och

avslår motion

2021/22:3290 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 5.2.

### *Ställningstagande*

Det behövs ett tydligare system för att kontrollera om en viss bestämmelse i lag eller annan författning strider mot en grundlag. Exempelvis skulle det kunna införas ett krav på förnyad lagrådsgranskning när ett lagförslag har avstyrkts av Lagrådet och regeringen återkommer med ett reviderat lagförslag. Vidare bör ett krav på kvalificerad majoritet i riksdagen övervägas vid behandlingen av ett lagförslag som Lagrådet har ansett oförenligt med grundlag, Europakonventionen eller rättssäkerhetens krav. Det bör även

överbägas huruvida Lagrådet särställning kan tydliggöras genom att bestämmelserna om Lagrådets granskning flyttas till ett eget kapitel i regeringsformen. Därutöver bör en vanlig domstol kunna slå fast att en bestämmelse i lag strider mot grundlag eller Europakonventionen.

Sammantaget anser vi att det finns ett behov av att utreda redovisade frågeställningar kring Lagrådets granskning och normprövning.

## **29. Normprövning och Lagrådets granskning, punkt 35 (SD)**

av Matheus Enholm (SD), Fredrik Lindahl (SD) och Mikael Strandman (SD).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 35 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2021/22:3290 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 5.2 och avslår motionerna

2021/22:3793 av Karin Enström m.fl. (M) yrkande 4 och

2021/22:4186 av Tuve Skånberg m.fl. (KD) yrkande 2.

### *Ställningstagande*

Det bör utredas hur Lagrådets roll kan stärkas, inte minst när det gäller granskningen av EU-rättsakters förenlighet med svensk rätt.

## **30. Normprövning och Lagrådets granskning, punkt 35 (KD)**

av Tuve Skånberg (KD).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 35 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2021/22:4186 av Tuve Skånberg m.fl. (KD) yrkande 2, bifaller delvis motion

2021/22:3793 av Karin Enström m.fl. (M) yrkande 4 och avslår motion

2021/22:3290 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 5.2.

### *Ställningstagande*

En god demokratisk utveckling måste bygga på en klar maktindelning. En sådan maktindelning innebär bl.a. krav på en effektiv lagprövningsrätt. Det finns i dag en lagprövningsrätt inom EU som innebär att EU-domstolen har rätt att pröva om nationell lagstiftning strider mot gemenskapernas fördrag. I Sverige måste dock ett beslut vara uppenbart i strid med en grundlag för att lagprövningsrätten ska kunna användas. Detta har i praktiken förvandlat lagprövningsrätten till en paperstiger.

Jag anser att maktindelningen kräver en effektiv lagprövningsrätt i form av abstrakt normprövning och att frågan om abstrakt normprövning bör utredas.

### **31. Domstolarnas oberoende, punkt 38 (M)**

av Karin Enström (M), Lars Jilmstad (M), Ida Drougge (M) och Erik Ottoson (M).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 38 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2021/22:3793 av Karin Enström m.fl. (M) yrkandena 1 och 2 samt avslår motionerna

2021/22:2902 av Ann-Sofie Alm (M) yrkande 2,

2021/22:3290 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 5.1,

2021/22:3388 av Tina Acketoft m.fl. (L) yrkandena 3 och 4 samt

2021/22:3509 av Annie Lööf m.fl. (C) yrkande 3.

### *Ställningstagande*

Vi välkomnar att regeringen har gett en parlamentariskt sammansatt kommitté, 2020 års grundlagskommitté, i uppdrag att utreda bl.a. formerna för ändring av grundlag och behovet av att ytterligare stärka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt.

Vi anser dock att 2020 års grundlagskommittés uppdrag bör utvidgas på så sätt att kommittén bör överväga ytterligare ändringar för att stärka domstolarnas oberoende. Bland annat bör kommittén överväga att inrätta ett domstolsråd som är fristående från riksdagen och regeringen. Ett sådant råd bör framför allt bestå av domare, och rådet skulle kunna utse Domstolsverkets chef. Det bör vidare utredas om den reguljära tillsynen av domstolarna bör utövas av domstolsrådet. Även tillsynen av domstolarna i övrigt bör ses över. Bland annat bör justitieombudsmannens och justitiekanslerns roller utredas. En annan fråga rör domstolsanslagets placering i statens budget. Vi menar att det finns skäl att se över om anslaget 1:5 *Sveriges domstolar* bör ingå i



utgiftsområde 1 Rikets styrelse, som bereds av konstitutionsutskottet. Det bör vidare övervägas om Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen ska ges ett ökat inflytande över vilka som utnämns till justitieråd. I denna del bör även utredas om nämnda domstolar bör ges en lagstadgad rättighet att under beredningsprocessen framföra synpunkter till Domarnämnden och även till regeringen om den överväger att utse någon annan till justitieråd än den som domstolen förordat.

### **32. Domstolarnas oberoende, punkt 38 (SD)**

av Matheus Enholm (SD), Fredrik Lindahl (SD) och Mikael Strandman (SD).

#### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 38 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2021/22:3290 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 5.1 och avslår motionerna

2021/22:2902 av Ann-Sofie Alm (M) yrkande 2,

2021/22:3388 av Tina Acketoft m.fl. (L) yrkandena 3 och 4,

2021/22:3509 av Annie Lööf m.fl. (C) yrkande 3 och

2021/22:3793 av Karin Enström m.fl. (M) yrkandena 1 och 2.

#### *Ställningstagande*

Det svenska domstolsväsendets oberoende och självständighet är fundamentala för en fungerande demokrati. Mot bakgrund av detta anser vi att fler åtgärder för att stärka domstolarnas oberoende behöver vidtas, inte minst mot ljuset av våra förslag om att domstolarna bör få en tydligare roll i granskningen av enskilda statsråd och andra som är föremål för riksdagens granskning.

### **33. Rättskipningens självständighet, punkt 39 (M)**

av Karin Enström (M), Lars Jilmstad (M), Ida Drougge (M) och Erik Ottoson (M).

#### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 39 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2021/22:3793 av Karin Enström m.fl. (M) yrkande 3.

### *Ställningstagande*

Det har på senare år visat sig att domstolarnas självständighet är mer begränsad än vad regeringsformens bestämmelse därom kan ge intryck av. Som exempel i denna del kan nämnas ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD 2014 ref. 32). En tingsrätt hade lagt ut domstolens uppropslistor på sin webbplats, och Datainspektionen förelade tingsrätten att ta bort listorna eftersom förfarandet enligt Datainspektionen stred mot bestämmelser i den då gällande personuppgiftslagen. Högsta förvaltningsdomstolen, som delade Datainspektionens bedömning, uttalade bl.a. att domstolarnas självständighet inte omfattar sådana beslut som en domstol fattar i den egna verksamheten och som rör domstolens administration. Eftersom det skulle kunna uppfattas som att det föreligger en diskrepans mellan Högsta förvaltningsdomstolens avgörande och ordalydelsen i 11 kap. 3 § regeringsformen anser vi att det finns anledning att utreda om regeringsformen bör förtydligas så att det klargörs hur självständiga domstolarna är i förhållande till förvaltningsmyndigheterna.

Mot bakgrund av det anförda menar vi att det finns ett behov av att utreda hur långt domstolarnas grundlagsstadgade självständighet sträcker sig och om det finns anledning att i detta hänseende förtydliga regeringsformen.

### **34. Penningenheten, punkt 40 (SD)**

av Matheus Enholm (SD), Fredrik Lindahl (SD) och Mikael Strandman (SD).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 40 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2021/22:3292 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 13.

### *Ställningstagande*

I dag kan en enkel majoritet i riksdagen besluta att Sverige ska gå med i valutaunionen. För att undvika detta bör regleringen om penningenheten i Sverige finnas i regeringsformen. Den nuvarande bestämmelsen i lagen om Sveriges riksbank bör alltså flyttas till regeringsformen.

Regeringen bör bereda en ändring i regeringsformen i enlighet med vårt förslag och återkomma till riksdagen med ett sådant förslag.

### **35. En budgettram om 2 procent, punkt 41 (SD)**

av Matheus Enholm (SD), Fredrik Lindahl (SD) och Mikael Strandman (SD).

#### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 41 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion  
2021/22:2531 av Roger Richthoff m.fl. (SD) yrkande 1.

#### *Ställningstagande*

För att klara av att återuppbygga totalförsvaret och för att säkerställa att Försvarsmakten inte kan nyttjas som en budgetregulator av framtida regeringar, bör det skrivas in i grundlag att anslagen till Försvarsmakten inte får understiga 2 procent av bruttonationalprodukten (BNP).

Regeringen bör bereda en ändring i regeringsformen i enlighet med vårt förslag och återkomma till riksdagen med ett sådant förslag.

### **36. Bestämmelser om Sverige och det svenska språket, punkt 42 (SD)**

av Matheus Enholm (SD), Fredrik Lindahl (SD) och Mikael Strandman (SD).

#### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 42 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna  
2021/22:2468 av Aron Emilsson m.fl. (SD) yrkande 4,  
2021/22:2922 av Runar Filper (SD) yrkande 3 och  
2021/22:3292 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkandena 1 och 6.

#### *Ställningstagande*

Det fundament på vilket regeringsformen vilar utgörs av folkstyret, men i grundlagen sägs det inget om det folk som härigenom ska styra riket. Eftersom folkstyret och regeringsformen är till för Sverige och svenskarna anser vi att grundlagen bör inledas med en berättelse om Sverige som land och svenskarna som folk. Mot bakgrund av det anförda anser vi att det i regeringsformen bör

införas en ny programskrivning med innebörden att Sverige är svenskarnas land samt att den svenska kulturella särarten, det svenska språket och den svenska historien är avgörande för framväxten av det moderna Sverige och att det nutida Sverige är en fortsättning på den svenska historien. Vidare bör det i regeringsformen regleras att svenskan är huvudspråk i Sverige.

Regeringen bör bereda ändringar i regeringsformen i enlighet med våra förslag och återkomma till riksdagen med sådana förslag.

### **37. Bestämmelser om nationella minoriteter och minoritetsspråken, punkt 43 (SD)**

av Matheus Enholm (SD), Fredrik Lindahl (SD) och Mikael Strandman (SD).

#### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 43 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2021/22:3292 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 5 och avslår motionerna

2021/22:3217 av Per Schöldberg m.fl. (C) yrkande 1.4 och

2021/22:3389 av Tina Acketoft m.fl. (L) yrkande 1.

#### *Ställningstagande*

Uppräkningen i regeringsformen om vissa grundläggande värden bör ändras på så sätt att det endast regleras att ingen får utsättas för otillbörlig särbehandling när det gäller omständigheter som rör den enskilde som person. Den nuvarande uppräkningslistan i regeringsformen är överflödigt och dessutom inte heltäckande. Bland annat undantas diskriminering på grund av politisk uppfattning. Därutöver bör regleringen i regeringsformen om att det allmänna ska främja minoriteters egen kultur och samfundsliv i Sverige tas bort. Sådana kulturella undantag bör endast vara förbehållna de nationella minoriteter i Sverige som har erkänts genom lag.

Regeringen bör bereda ändringar i regeringsformen i enlighet med våra förslag och återkomma till riksdagen med sådana förslag.

### **38. Bestämmelser om nationella minoriteter och minoritetsspråken, punkt 43 (C, L)**

av Per Schöldberg (C) och Nina Lundström (L).

#### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 43 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna  
2021/22:3217 av Per Schöldberg m.fl. (C) yrkande 1.4 och  
2021/22:3389 av Tina Acketoft m.fl. (L) yrkande 1 och  
avslår motion  
2021/22:3292 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 5.

#### *Ställningstagande*

För att förebygga otillräckligt förankrade förändringar när det gäller erkännandet av de nationella minoriteterna och minoritetsspråken bör dessa nämnas i regeringsformen. Denna fråga behöver uppmärksammas i en kommande grundlagsöversyn.

### **39. Bestämmelser om svenskt medborgarskap och vandelskrav, punkt 44 (SD)**

av Matheus Enholm (SD), Fredrik Lindahl (SD) och Mikael Strandman (SD).

#### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 44 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion  
2021/22:3292 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkandena 2 och 7.

#### *Ställningstagande*

Svensk grundlag ska i första hand åsyfta och åtnjutas av svenska medborgare. Vi vill därför ta tillbaka senare grundlagsrevisioners utmönstringar av begreppet svenska medborgare. För att tydligt uppvärdera medborgarskapets betydelse bör vidare ett symboliskt vandelskrav för naturalisering framgå av grundlag. Vi menar att det är önskvärt att man i principerna för vem som är

svensk klaggör att det krävs respekt för Sverige och det svenska samhället, för att genom naturalisering uppgå i den svenska gemenskapen.

Regeringen bör bereda ändringar i regeringsformen i enlighet med våra förslag och återkomma till riksdagen med sådana förslag.

#### **40. Bestämmelse om helgdagar, punkt 45 (SD)**

av Matheus Enholm (SD), Fredrik Lindahl (SD) och Mikael Strandman (SD).

##### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 45 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion  
2021/22:3292 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 11.

##### *Ställningstagande*

Vi vill införa en bestämmelse i regeringsformen där det anges vilka de svenska helgdagarna är och att de vilar på en historisk grund som kan vara både icke-konfessionell, kristen och hednisk. I uppräkningsen av helgdagar bör första maj inte ingå, utan den dagen bör ersättas av exempelvis annandag pingst eller Engelbrektsdagen som nationell helgdag.

Regeringen bör bereda en ändring i regeringsformen i enlighet med vårt förslag och återkomma till riksdagen med ett sådant förslag.

#### **41. Public service, punkt 48 (MP)**

av Camilla Hansén (MP).

##### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 48 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna  
2021/22:4102 av Camilla Hansén m.fl. (MP) yrkande 8 och  
2021/22:4118 av Pernilla Ståhlhammar m.fl. (MP) yrkande 4.

##### *Ställningstagande*

I en tid när traditionella prenumererade dagstidningar når allt färre är det viktigare än kanske någonsin förr att värna public service. I vår omvärld har

auktoritära regeringar kort efter att de tillträtt kunnat ta kontroll över landets tidigare public service och omvandla dessa till regeringsstyrda propaganda-kanaler. Vi är inte immuna och en sådan utveckling skulle kunna ske också i Sverige.

Även om SVT, SR och UR ges ett starkt oberoende i nuvarande lagstiftning, kan lagar ändras med ett klubbslag i riksdagen. Det bör därför i grundlag införas ett skydd för public services oberoende, så att möjligheterna för en regering som vill styra innehållet i programföretagens sändningar försvåras.

## Särskilda yttranden

### 1. En författningsdomstol och normprövning, punkt 34 (L)

Nina Lundström (L) anför:

Jag anser att ett lagstiftningsarbete för att inrätta en författningsdomstol bör inledas. Det skulle kunna vara en särskild domstol vid sidan av de nu befintliga, men det kan också handla om att Högsta domstolen tillsammans med Högsta förvaltningsdomstolen i särskild sammansättning har funktionen som författningsdomstol. I detta arbete bör också analyseras möjligheten att ge författningsdomstolen rätt till s.k. abstrakt normprövning. Likaså bör Lagrådets framtida roll och funktion vid ett inrättande av en författningsdomstol ingå i den bredare analys som behövs.

Frågan om behovet av en författningsdomstol och normprövning har utretts av Grundlagsutredningen, vars förslag låg till grund för författningsreformen 2010. Vid nästa övergripande grundlagsöversyn vore det naturligt att dessa frågor analyseras på nytt.

### 2. Formerna för grundlagsändringar, punkt 36 (L)

Nina Lundström (L) anför:

Med de nuvarande bestämmelserna om grundlagsändringar ges det inte ett fullgott skydd för demokratin i en situation där landet befinner sig i en allvarlig kris och det bör därför göras en bred analys av dessa bestämmelser. Vid en sådan analys bör olika alternativ till lösningar övervägas. En lösning kan vara att en grundlagsändring ska förutsätta mellanliggande ordinarie riksdagsval. En sådan lösning skulle eliminera risken för att en tillfällig politisk kris utnyttjas till att utlysa ett extra val för att inskränka demokratin. En annan lösning kan vara ett krav på kvalificerad majoritet för att ändra de centrala grundlagsbestämmelserna om riksdagen, regeringen, domstolarnas oberoende, individuella fri- och rättigheter, tryck- och yttrandefrihet m.m. Det bör vidare övervägas om det för antagande av en grundlagsändring ska krävas att ett visst minsta antal riksdagsledamöter deltar i beslutet.

I 2020 års grundlagskommittés uppdrag ingår bl.a. att utreda formerna för ändring av grundlag. Jag anser att det är angeläget att kommitténs förslag efter avslutat arbete omsätts i brett förankrade grundlagsändringar.

### 3. Formerna för grundlagsändringar, punkt 36 (MP)

Camilla Hansén (MP) anför:

Demokratin och rättsstatens principer motarbetas, hotas och urholkas på många håll i världen och Sverige är inte undantaget från sådana angrepp. 2020 års grundlagskommitté har i uppdrag att bl.a. se över formerna för ändring av



grundlag. Det är angeläget att denna fråga utreds. Det bör vara svårare än i dag att ändra en grundlag. För att ändra en grundlag krävs i dag två beslut i riksdagen med mellanliggande val. Det mellanliggande valet kan vara antingen ett ordinarie val eller ett extra val. Jag anser att det mellanliggande valet alltid ska vara ett ordinarie val.

#### **4. Domstolarnas oberoende, punkt 38 (C)**

Per Schöldberg (C) anför:

I 2020 års grundlagskommittés uppdrag ingår bl.a. att utreda skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt. Det är angeläget att denna fråga utreds. Domstolarnas oberoende behöver skyddas och stärkas. Bland annat bör ytterligare bestämmelser om domarna i de högsta domstolarna (justitieråden) regleras i grundlag. Det rör sig t.ex. om hur justitieråden ska tillsättas, hur många de ska vara och justitierådets pensionsålder. Därutöver bör Domstolsverkets organisation, styrning och roll reformeras i syfte att stärka dess oberoende.

#### **5. Domstolarnas oberoende, punkt 38 (L)**

Nina Lundström (L) anför:

Domstolarnas oberoende behöver stärkas. Bland annat saknas det i regeringsformen bestämmelser om hur många justitieråd som ska sitta i landets två högsta juridiska instanser och om domares pensionsålder. Vidare behöver formerna för utnämning av domare ses över. Därutöver behöver Domstolsverkets roll utredas.

I 2020 års grundlagskommittés uppdrag ingår bl.a. att utreda skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt. Jag anser att det är angeläget att kommitténs förslag efter avslutat arbete omsätts i brett förankrade grundlagsändringar.

#### **6. En krislagstiftning, punkt 46 (C)**

Per Schöldberg (C) anför:

I 15 kap. regeringsformen finns bestämmelser om beslutsfattandet vid krig och krigsfara. Någon motsvarande reglering finns inte för stora påfrestningar på samhället i fredstid. I ljuset av de erfarenheter som har tillkommit vid hanteringen av coronapandemin bör frågan om att införa en krislagstiftning övervägas. Utformningen av en sådan krislagstiftning kan se ut på olika sätt.

Det är angeläget att frågan om att införa en krislagstiftning utreds och en parlamentariskt sammansatt kommitté har nu också fått i uppdrag att bl.a. göra en översyn av regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser.

BILAGA

## Förteckning över behandlade förslag

### Motion från allmänna motionstiden 2020/21

*2020/21:2265 av Sten Bergheden (M):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över möjligheten att skärpa regelverket runt riksdagens tillkännagivanden till regeringen, så att regeringen verkligen också genomför det som riksdagen har tagit beslut om inom rimlig tid, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

### Motioner från allmänna motionstiden 2021/22

*2021/22:3 av Amineh Kakabaveh (-):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att genomföra en folkomröstning om utträde ur EU och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:73 av Björn Söder (SD):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att ändra regeringsformen så att statschefen åter får ansvaret för att föreslå ny statsminister för riksdagen och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:77 av Björn Söder (SD):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Sveriges EU-medlemskap inte ska stå inskrivet i grundlagen och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:237 av Markus Wiechel (SD):*

2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om tydligare riktlinjer till Riksrevisionen om riskområden och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2021/22:244 av Markus Wiechel (SD):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över ett införande av e-petitioner och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att tydliggöra Riksrevisionens uppgift och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2021/22:256 av Markus Wiechel m.fl. (SD):*

2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda möjligheten att enklare entlediga ledamöter som struntar i sina åtaganden, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
6. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att partitillsatta positioner i riksdagen bör bli partimandat och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:348 av Hampus Hagman (KD):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att inrätta en författningsdomstol i Sverige och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:373 av Staffan Eklöf (SD):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att en utredning ska tillsättas för att föreslå en ordning där svenska folket ges en ärlig möjlighet att granska internationella avtal och överenskommelser som kommer att påverka svensk lagstiftning och politik, innan ratificering eller innan undertecknande, och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:374 av Staffan Eklöf (SD):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda former för information inför folkomröstningar som skulle kunna säkerställa medborgares informerade och fria åsikter och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:377 av Staffan Eklöf (SD):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen ska verka för att ett granskningsförfarande upprättas för det vetenskapliga underlag som EU-domstolen har för sina domar och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:453 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör tillsätta en utredning om det svenska statsskicket i syfte att införa republik och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör tillsätta en utredning i syfte att ta fram ett system för att granska och öka insynen i Hov- och Slottsstatens ekonomi och verksamhet och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör tillsätta en utredning som ser över monarkens totala

åtalsimmunitet i syfte att den ska upphävas och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:581 av Jan Ericson (M):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att minska antalet riksdagsledamöter till 249 och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:678 av Staffan Eklöf (SD):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att en utredning ska tillsättas som analyserar hur förutsättningarna för vår demokrati har förändrats av internationella avtal och att utredningen ska föreslå förändringar som ska hindra demokratin från att minska ytterligare, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

*2021/22:731 av David Lång (SD):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att i stället för att räkna upp organisationer i regeringsformen ha en skrivning om att Sverige deltar i internationella samarbeten där sådana är gynnsamma för riket, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

*2021/22:863 av Jan Ericson (M):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att överväga om Sverige bör inrätta en konstitutionsdomstol och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:880 av Jan Ericson (M):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om avskaffande av fasta mandatperioder och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:1231 av Teresa Carvalho m.fl. (S):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om Sveriges statsskick och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:1248 av Niklas Karlsson och Joakim Sandell (båda S):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om skydd för gemensam egendom och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:1276 av Teres Lindberg (S):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att genomföra demokratin fullt ut med en demokratiskt vald statschef och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:1460 av Boriana Åberg (M):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att författningsreglera regeringens hantering av riksdagens tillkännagivanden och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:1578 av Johnny Skalin (SD):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att införa en nationell författningsdomstol och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:1649 av Rickard Nordin (C):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om införande av en konstitutionsdomstol och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:1874 av Sten Bergheden (M):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över möjligheten att skärpa upp regelverket för riksdagens tillkännagivanden till regeringen så att regeringen verkligen också genomför det riksdagen tagit beslut om och inom en rimlig tid, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen inom två månader ska återkomma till riksdagen och redovisa en tidsram för hur tillkännagivandet ska hanteras och när regeringen beräknar att komma med ett förslag eller en proposition till riksdagen och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:1915 av Johnny Skalin (SD):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om riksdagens skyldighet att genomföra folkomröstningar och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:2016 av Maria Stockhaus (M):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att den riksdagsledamot, ledamot i landstings- eller regionfullmäktige eller ledamot i kommunfullmäktige som vill lämna sitt ursprungsparti under en mandatperiod ska bli tvungen att lämna sitt riksdagsämbete eller sitt uppdrag i aktuellt fullmäktige och att en ny person ska få möjlighet att träda in hos det parti som berörs, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att en lag som hanterar politiska vildar ska införas och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:2034 av Johnny Skalin (SD):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att använda folkomröstningar som ett mer generellt verktyg i stora avgörande frågor och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:2312 av Nina Lundström (L):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utveckla en demokratikanon och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:2337 av Robert Hannah (L):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda en minskning av apanagets storlek och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att ta fram tydliga regler för vem som får ta del av apanaget och till vad det får användas och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda ifall statschefen i stället för apanage bör få samma lön som statsministern, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

*2021/22:2355 av Christer Nylander (L):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om tillsättandet av en maktutredning och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:2363 av Robert Hannah (L):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda och sedermera införa medborgerlig förslagsrätt till riksdagen och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:2411 av Hans Rothenberg (M):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över möjligheterna att ge de respektive politiska församlingarna och deras partier möjlighet att i större grad kunna hantera representationen av de mandat som tilldelats partierna genom allmänna val, och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:2468 av Aron Emilsson m.fl. (SD):*

4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att svenska ska klassas som officiellt huvudspråk i Sverige och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:2531 av Roger Richthoff m.fl. (SD):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en grundlagsstadgad budgettram om 2 procent av BNP och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:2719 av Sten Bergheden (M):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över möjligheten att minska antalet ledamöter i Sveriges riksdag och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:2811 av Maria Malmer Stenergard (M):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att genomföra en grundlagsutredning med syftet att föreslå att extra val följs av en ny ordinarie mandatperiod och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:2902 av Ann-Sofie Alm (M):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda hur demokratin i Sverige kan tryggas för att säkerställa ett frihetligt samhälle för kommande generationer och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda hur Domarnämnden och domstolarna kan garanteras självständighet bortom allt rimligt tvivel och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda huruvida vallagen bör upphöjas till en semikonstitutionell lag och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:2922 av Runar Filper (SD):*

3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att skydda det svenska språket i lag, klassificerat som nationalspråk, och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:3167 av Hampus Hagman (KD):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att grundligt utreda en minskning av antalet ledamöter i Sveriges riksdag ur olika perspektiv och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:3217 av Per Schöldberg m.fl. (C):*

- 1.1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en grundlagsöversyn vad gäller rätten till domstolsprövning av grundlagsfästa fri- och rättigheter, äganderätten,

diskrimineringsförbudet, minoritetsfrågor och minoritetsspråk samt konstruktivt misstroendevotum och tillkännager detta för regeringen.

*Förslaget behandlas i den del som avser rätten till domstolsprövning av grundlagsfästa fri- och rättigheter.*

- 1.4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en grundlagsöversyn vad gäller rätten till domstolsprövning av grundlagsfästa fri- och rättigheter, äganderätten, diskrimineringsförbudet, minoritetsfrågor och minoritetsspråk samt konstruktivt misstroendevotum och tillkännager detta för regeringen.

*Förslaget behandlas i de delar som avser minoritetsfrågor och minoritetsspråk.*

- 1.5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en grundlagsöversyn vad gäller rätten till domstolsprövning av grundlagsfästa fri- och rättigheter, äganderätten, diskrimineringsförbudet, minoritetsfrågor och minoritetsspråk samt konstruktivt misstroendevotum och tillkännager detta för regeringen.

*Förslaget behandlas i den del som avser konstruktivt misstroendevotum.*

3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att i ljuset av de erfarenheter som tillkommit vid hanteringen av coronapandemin utreda frågan om införande av krislagstiftning och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:3246 av Kerstin Lundgren m.fl. (C):*

34. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Sverige ska arbeta för att det demokratilås och den rättsstatsmekanism som EU:s budget nu har, också används av kommissionen och tillkännager detta för regeringen.
35. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att strypa medel till, och begränsa beslutsrätten för, medlemsstater i EU som på ett allvarligt och upprepat sätt inte respekterar sina åtaganden för demokrati och mänskliga rättigheter och som inte sätter stopp för offentlig korruption, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

*2021/22:3287 av Matheus Enholm m.fl. (SD):*

7. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om medborgarförslag och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:3288 av Matheus Enholm m.fl. (SD):*

3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda införandet av en bortre tidsgräns för regeringsbildningsprocessen och tillkännager detta för regeringen.



4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att återinföra monarkens uppgift att utse regering och tillkännager detta för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att återinföra statsrådsförsäkringen och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:3290 av Matheus Enholm m.fl. (SD):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda hur statsråd som åsidosatt sin tjänsteplikt effektivare kan utkrävas ansvar, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att statsråd och andra ska kunna föreläggas att vid vite, eller annan rättsverkan, infinna sig till konstitutionsutskottets utfrågningar, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om sanningsplikt och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda hur ansvar kan utkrävas av regeringen om den agerat genom ombud, som t.ex. en nationell samordnare eller ombudsman, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
- 5.1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om domstolarnas självständighet och Lagrådets ställning och tillkännager detta för regeringen.

*Förslaget behandlas i den del som avser domstolarnas självständighet.*

- 5.2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om domstolarnas självständighet och Lagrådets ställning och tillkännager detta för regeringen.

*Förslaget behandlas i den del som avser Lagrådets ställning.*

*2021/22:3292 av Matheus Enholm m.fl. (SD):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en ny programskrivning i grundlagen och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att reversera sentida grundlagsrevisioners utmönstringar av begreppet svenska medborgare och tillkännager detta för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om etniska, språkliga och religiösa minoriteters kultur- och samfundsliv och tillkännager detta för regeringen.
6. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om svenska språket och tillkännager detta för regeringen.
7. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att vandelskrav vid naturalisering bör stadgas i regeringsformen och tillkännager detta för regeringen.

11. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att alla helgdagar, utom första maj, som anges i lagen (1989:253) om allmänna helgdagar ska lyftas in på lämplig plats i regeringsformen och tillkännager detta för regeringen.
12. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utmönstra uppräkningsorganisationerna utom FN som nämns i 1 kap. 10 § regeringsformen och tillkännager detta för regeringen.
13. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att grundlagsfästa att valutan i Sverige är svensk krona och tillkännager detta för regeringen.
14. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att införa en skrivning om att en ny monark ska väljas om den nuvarande ätten Bernadotte utslocknar, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
15. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om kröning av nästa monark och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:3388 av Tina Acketoft m.fl. (L):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om stärkt konstitutionellt skydd för de demokratiska strukturerna och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om regel om minsta antal röstande vid grundlagsändringar och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om det konstitutionella skyddet för domstolarnas oberoende och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om Domstolsverkets roll och tillkännager detta för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om författningsdomstol och tillkännager detta för regeringen.
6. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om abstrakt normprövning och tillkännager detta för regeringen.
12. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om försöksverksamhet med folkmotion och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:3389 av Tina Acketoft m.fl. (L):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att nämna de nationella minoriteterna och minoritetsspråken i regeringsformen och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:3509 av Annie Lööf m.fl. (C):*

2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att göra det svårare att ändra grundlagen och tillkännager detta för regeringen.

3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att stärka och skydda domstolarnas oberoende och tillkännager detta för regeringen.
12. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att tillsätta en utredning med syfte att stärka de politiska partiernas motståndskraft mot yttre hot och tillkännager detta för regeringen.
13. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att stärka förbudet mot partifinansiering från utländska källor och tillkännager detta för regeringen.
16. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att införa striktare regler för partifinansiering, med krav på politiska partier att redovisa fler uppgifter om sina finanser och att skyndsamt efter val redovisa intäkter och utgifter kopplade till valkampanjer, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
17. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att skapa ett lobbyregister och tillkännager detta för regeringen.
18. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att i nästa grundlagsutredning se över den svenska förvaltningsmodellen i syfte att stärka medborgarnas möjligheter att utkräva ansvar av ministrar och tillkännager detta för regeringen.
41. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att strypa medel till och begränsa beslutsrätten för medlemsstater i EU som allvarligt och upprepat inte respekterar sina åtaganden för demokrati och mänskliga rättigheter och som inte sätter stopp för offentlig korruption, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

*2021/22:3775 av Jessika Roswall m.fl. (M):*

18. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att den nya rättsstatsmekanismen bör förstärkas och breddas för att effektivare kunna användas mot korruption och tillkännager detta för regeringen.
19. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att verka för att rättsstatsprincipen respekteras både i EU och i omvärlden och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:3793 av Karin Enström m.fl. (M):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör utöka 2020 års grundlagskommittés uppdrag att stärka domstolarnas självständighet och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över reglerna för utnämning av justitieråd och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över hur långt domstolarnas grundlagsstadgade självständighet sträcker sig

samt överväga om det finns anledning att i detta hänseende förtydliga regeringsformen och tillkännager detta för regeringen.

4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör ge 2020 års grundlagskommitté i uppdrag att se över hur Lagrådets ställning och domstolarnas lagprövning kan stärkas och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:3883 av Lars Adaktusson m.fl. (KD):*

3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Sverige ska verka inom EU för en förstärkt subsidiaritetsprövning och införa möjligheten till röda kort och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:3965 av Johan Pehrson m.fl. (L):*

46. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en demokratikanon som ska bestå av en samling texter som har haft särskild betydelse för framväxten av demokratin i Sverige och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:3996 av Joar Forssell m.fl. (L):*

19. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om mänskliga rättigheter och rättsstatens principer i EU och tillkännager detta för regeringen.
25. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att stärka Europaparlamentets ställning och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:4065 av Nicklas Attefjord m.fl. (MP):*

26. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om politiska uppdrag och proportionellt bättre representation och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:4102 av Camilla Hansén m.fl. (MP):*

3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att införa ett nationellt medborgarinitiativ och tillkännager detta för regeringen.
8. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att grundlagsskydda public service och tillkännager detta för regeringen.
9. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att grundlagsändringar bara ska få genomföras efter ett mellanliggande ordinarie riksdagsval och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:4118 av Pernilla Stålhammar m.fl. (MP):*

4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att fortsätta verka för ett grundlagsskyddat public service och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:4139 av Alireza Akhondi m.fl. (C, S, L):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att det bör tillsättas en utredning om avskaffande av monarkin och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag till avskaffande av statschefens åtalsimmunitet och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med förslag till avskaffande av beakänsetvånget för statschefen och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag till avskaffande av successionsordningens krav på att prinsar och prinsessor av det kungliga svenska huset inte får ingå äktenskap i det fall att regeringen inte efter hemställan från konungen lämnat sitt samtycke därtill, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med förslag till avskaffande av förbudet för tronföljare att lämna riket utan konungens vetskap och samtycke och tillkännager detta för regeringen.
6. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med förslag till krav på insyn i kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:4186 av Tuve Skånberg m.fl. (KD):*

2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om abstrakt normprövning och tillkännager detta för regeringen.