

Konstitutionsutskottets betänkande 2018/19:KU30

Författningsfrågor

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen avslår samtliga motionsyrkanden. Yrkandena rör frågor om bl.a. statskicket, successionsordningen, statschefens uppgifter och immunitet, apanaget, ökad insyn i kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet, medlemskapet i Europeiska unionen (EU) och internationellt samarbete samt frågor kopplade till EU-samarbetet. Det finns även motionsyrkanden om formerna för grundlagsändringar, nationella folkomröstningar, medborgarinitiativ, regeringsbildning, mandatperioden efter ett extra val, kontrollen av en övergångsregering och konstitutionsutskottets granskning. Andra motioner rör en minskning av antalet riksdagsledamöter, byte av partitillhörighet och ledamotsuppdraget, regeringsarbetet och ett statsråds uppdrag. Det finns även motionsyrkanden om en författningsdomstol, normprövning, Lagrådets granskning, domstolarnas oberoende och rättskipningens självständighet samt Riksrevisionens uppgifter. Vidare behandlas motioner om bestämmelser om Sverige, det svenska språket, helgdagar, nationella minoriteter, minoritetsspråken och svenskt medborgarskap. Andra motioner rör penningheten, den offentliga äganderätten och public service.

I betänkandet finns 25 reservationer (M, SD, C, V, L) och två särskilda yttranden (SD, KD respektive L).

Med utnyttjande av sin initiativrätt enligt 9 kap. 16 § riksdagsordningen föreslår utskottet två tillkännagivanden. Enligt det ena tillkännagivandet bör riksdagsstyrelsen tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att se över vissa bestämmelser om budgetpropositionens lämnande och provisorisk budget. Det andra tillkännagivandet är till regeringen om att tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att se över regleringen av krigsdelegationen.

Behandlade förslag

Cirka 70 yrkanden i motioner från allmänna motionstiden 2018/19.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	4
Redogörelse för ärendet	9
Ärendet och dess beredning.....	9
Utskottets överväganden.....	10
Statsskicket och statschefens uppdrag	10
Medlemskapet i EU och internationellt samarbete	25
Frågor kopplade till EU-samarbetet.....	29
Formerna för grundlagsändringar m.m.	31
Nationella folkomröstningar.....	34
Medborgarinitiativ	36
Förhållandet mellan regeringen och riksdagen	41
En minskning av antalet riksdagsledamöter	56
Byte av partitillhörighet och ledamotsuppdraget.....	58
Utredning om budgetpropositionens lämnande och provisorisk budget	65
Regeringsarbetet och ett statsråds uppdrag	72
Normkontrollsystemet	78
Domstolarnas oberoende och rättskipningens självständighet.....	93
Riksrevisionens uppgifter	103
Bestämmelser om Sverige och det svenska språket.....	106
Bestämmelse om helgdagar	108
Nationella minoriteter och minoritetsspråken.....	110
Bestämmelser om svenskt medborgarskap	112
Penningenheten	114
Den offentliga äganderätten	118
Public service	119
Utredning om krigsdelegationen	122
Reservationer	125
1. Statsskicket, punkt 1 (SD)	125
2. Statsskicket, punkt 1 (V)	125
3. Vissa av successionsordningens bestämmelser, punkt 2 (V)	126
4. Statschefens uppgifter, punkt 3 (SD).....	126
5. Statschefens immunitet, punkt 4 (V)	127
6. Ökad insyn i kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet, punkt 6 (V)	127
7. Medlemskapet i EU och internationellt samarbete, punkt 7 (SD).....	128
8. Frågor kopplade till EU-samarbetet, punkt 8 (L).....	129
9. Formerna för grundlagsändringar m.m., punkt 9 (M).....	129
10. E-petition, punkt 11 (SD)	130
11. Regeringsbildning, punkt 13 (SD).....	130
12. Konstitutionsutskottets granskning, punkt 16 (SD)	131
13. Regeringsarbetet och ett statsråds uppdrag, punkt 20 (SD)	131
14. En författningsdomstol, punkt 21 (C, L).....	132
15. Normprövning, punkt 22 (SD).....	133
16. Normprövning, punkt 22 (L)	133
17. Lagrådets granskning och normprövning, punkt 23 (M)	134
18. Domstolarnas oberoende, punkt 24 (M)	134
19. Rättskipningens självständighet, punkt 25 (M)	135

20. Bestämmelser om Sverige och det svenska språket, punkt 27 (SD) ...	136
21. Bestämmelse om helgdagar, punkt 28 (SD)	136
22. Nationella minoriteter och minoritetsspråken, punkt 29 (SD)	137
23. Nationella minoriteter och minoritetsspråken, punkt 29 (L).....	137
24. Bestämmelser om svenskt medborgarskap, punkt 30 (SD)	138
25. Penningheten, punkt 31 (SD)	138
Särskilda yttranden	140
1. Formerna för grundlagsändringar m.m., punkt 9 (L)	140
2. Lagrådets granskning och normprovning, punkt 23 (SD, KD)	140
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	142
Motioner från allmänna motionstiden 2018/19	142

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Statsskicket

Riksdagen avslår motionerna

2018/19:127 av Jonas Millard m.fl. (SD) yrkande 13,

2018/19:224 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) yrkande 1,

2018/19:755 av Yasmine Larsson m.fl. (S, C, L, MP, V) yrkande 1,

2018/19:1620 av Teresa Carvalho m.fl. (S) och

2018/19:2119 av Teres Lindberg (S).

Reservation 1 (SD)

Reservation 2 (V)

2. Vissa av successionsordningens bestämmelser

Riksdagen avslår motion

2018/19:755 av Yasmine Larsson m.fl. (S, C, L, MP, V) yrkandena 3–5.

Reservation 3 (V)

3. Statschefens uppgifter

Riksdagen avslår motionerna

2018/19:51 av Björn Söder (SD) och

2018/19:127 av Jonas Millard m.fl. (SD) yrkande 14.

Reservation 4 (SD)

4. Statschefens immunitet

Riksdagen avslår motionerna

2018/19:224 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) yrkande 3 och

2018/19:755 av Yasmine Larsson m.fl. (S, C, L, MP, V) yrkande 2.

Reservation 5 (V)

5. Apanaget

Riksdagen avslår motion

2018/19:502 av Robert Hannah (L) yrkandena 1–3.

6. Ökad insyn i kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet

Riksdagen avslår motionerna

2018/19:224 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) yrkande 2 och

2018/19:755 av Yasmine Larsson m.fl. (S, C, L, MP, V) yrkande 6.

Reservation 6 (V)

7. Medlemskapet i EU och internationellt samarbete

Riksdagen avslår motionerna

2018/19:14 av Björn Söder (SD) yrkande 1 och

2018/19:127 av Jonas Millard m.fl. (SD) yrkandena 9 och 10.

Reservation 7 (SD)

8. Frågor kopplade till EU-samarbetet

Riksdagen avslår motionerna

2018/19:109 av Staffan Eklöf (SD) och

2018/19:2040 av Jan Björklund m.fl. (L) yrkande 3.

Reservation 8 (L)

9. Formerna för grundlagsändringar m.m.

Riksdagen avslår motionerna

2018/19:1240 av Ann-Sofie Alm (M) delyrkande 1,

2018/19:2588 av Bengt Eliasson m.fl. (L) yrkande 1 och

2018/19:2812 av Marta Obminska m.fl. (M) yrkande 11.

Reservation 9 (M)

10. Nationella folkomröstningar

Riksdagen avslår motionerna

2018/19:192 av Johnny Skalin (SD) och

2018/19:214 av Johnny Skalin (SD).

11. E-petition

Riksdagen avslår motion

2018/19:345 av Markus Wiechel (SD) yrkande 1.

Reservation 10 (SD)

12. Folkmotion

Riksdagen avslår motion

2018/19:514 av Robert Hannah och Juno Blom (båda L) yrkande 1.

13. Regeringsbildning

Riksdagen avslår motion

2018/19:126 av Jonas Millard m.fl. (SD).

Reservation 11 (SD)

14. Mandatperioden efter ett extra val

Riksdagen avslår motion

2018/19:1260 av Hans Rothenberg (M).

15. Kontrollen av en övergångsregering

Riksdagen avslår motion

2018/19:2349 av Kerstin Lundgren (C).

16. Konstitutionsutskottets granskning

Riksdagen avslår motion

2018/19:124 av Jonas Millard m.fl. (SD) yrkandena 1–3.

Reservation 12 (SD)

17. En minskning av antalet riksdagsledamöter

Riksdagen avslår motionerna

2018/19:76 av Mikael Eskilandersson (SD),

2018/19:1017 av Boriana Åberg (M) yrkande 1 och

2018/19:1942 av Johanna Jönsson (C).

18. Byte av partitillhörighet och ledamotsuppdraget

Riksdagen avslår motionerna

2018/19:341 av Markus Wiechel (SD) yrkande 1,

2018/19:445 av Markus Wiechel och Sara Seppälä (båda SD) yrkande 2,

2018/19:1192 av Maria Stockhaus (M) yrkandena 1 och 2 samt

2018/19:1255 av Hans Rothenberg (M).

19. Utredning om budgetpropositionens lämnande och provisorisk budget

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om att riksdagsstyrelsen bör tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att se över vissa bestämmelser om budgetpropositionens lämnande och provisorisk budget, och detta tillkännager riksdagen för riksdagsstyrelsen.

20. Regeringsarbetet och ett statsråds uppdrag

Riksdagen avslår motionerna

2018/19:124 av Jonas Millard m.fl. (SD) yrkande 6,

2018/19:127 av Jonas Millard m.fl. (SD) yrkande 15 och

2018/19:1103 av Erik Bengtzboe (M).

Reservation 13 (SD)

21. En författningsdomstol

Riksdagen avslår motionerna

2018/19:208 av Johnny Skalin (SD),

2018/19:1022 av Maria Malmer Stenergard (M),

2018/19:1849 av Jan Ericson (M),

2018/19:2457 av Tuve Skånberg m.fl. (KD) och

2018/19:2588 av Bengt Eliasson m.fl. (L) yrkande 3.

Reservation 14 (C, L)

22. Normprövning

Riksdagen avslår motionerna

2018/19:124 av Jonas Millard m.fl. (SD) yrkandena 4 och 5 samt

2018/19:2588 av Bengt Eliasson m.fl. (L) yrkande 4.

Reservation 15 (SD)

Reservation 16 (L)

23. Lagrådets granskning och normprövning

Riksdagen avslår motion

2018/19:2812 av Marta Obminska m.fl. (M) yrkande 4.

Reservation 17 (M)

24. Domstolarnas oberoende

Riksdagen avslår motionerna

2018/19:1240 av Ann-Sofie Alm (M) delyrkande 2 och

2018/19:2812 av Marta Obminska m.fl. (M) yrkandena 1 och 2.

Reservation 18 (M)

25. Rättskipningens självständighet

Riksdagen avslår motion

2018/19:2812 av Marta Obminska m.fl. (M) yrkande 3.

Reservation 19 (M)

26. Riksrevisionens uppgifter

Riksdagen avslår motion

2018/19:345 av Markus Wiechel (SD) yrkande 2.

27. Bestämmelser om Sverige och det svenska språket

Riksdagen avslår motionerna

2018/19:127 av Jonas Millard m.fl. (SD) yrkandena 1 och 5 samt

2018/19:1351 av Runar Filper (SD) yrkande 3.

Reservation 20 (SD)

28. Bestämmelse om helgdagar

Riksdagen avslår motion

2018/19:127 av Jonas Millard m.fl. (SD) yrkande 7.

Reservation 21 (SD)

29. Nationella minoriteter och minoritetsspråken

Riksdagen avslår motionerna

2018/19:127 av Jonas Millard m.fl. (SD) yrkande 4 och

2018/19:2925 av Bengt Eliasson m.fl. (L) yrkande 1.

Reservation 22 (SD)

Reservation 23 (L)

30. Bestämmelser om svenskt medborgarskap

Riksdagen avslår motion

2018/19:127 av Jonas Millard m.fl. (SD) yrkande 2.

Reservation 24 (SD)

31. Penningenheten

Riksdagen avslår motion

2018/19:127 av Jonas Millard m.fl. (SD) yrkande 11.

Reservation 25 (SD)

32. Den offentliga äganderätten

Riksdagen avslår motion

2018/19:1619 av Peter Persson och Niklas Karlsson (båda S).

33. Public service

Riksdagen avslår motion

2018/19:2588 av Bengt Eliasson m.fl. (L) yrkande 2.

34. Utredning om krigsdelegationen

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om att regeringen bör tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att se över regleringen av krigsdelegationen och tillkännager detta för regeringen.

Stockholm den 9 maj 2019

På konstitutionsutskottets vägnar

Karin Enström

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Karin Enström (M), Hans Ekström (S), Ida Karkiainen (S), Matheus Enholm (SD), Per-Arne Håkansson (S), Linda Ylivainio (C), Mia Sydow Mölleby (V), Fredrik Lindahl (SD), Laila Naraghi (S), Tuve Skånberg (KD), Daniel Andersson (S), Bengt Eliasson (L), Mikael Strandman (SD), Jonas Eriksson (MP), Erik Ottoson (M), Jörgen Berglund (M) och Fredrik Schulte (M).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlar konstitutionsutskottet ca 70 motionsyrkanden från allmänna motionstiden 2018/19 om författningsfrågor, se *bilaga*. Motionsyrkandena rör frågor om bl.a. statsskicket, successionsordningen, statschefens uppgifter och immunitet, apanaget, ökad insyn i kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet, medlemskapet i EU och internationellt samarbete samt frågor kopplade till EU-samarbetet. Det finns även motionsyrkanden om formerna för grundlagsändringar, nationella folkomröstningar, medborgarinitiativ, regeringsbildning, mandatperioden efter ett extra val, kontrollen av en övergångsregering och konstitutionsutskottets granskning. Andra motioner rör en minskning av antalet riksdagsledamöter, byte av partitillhörighet och ledamotsuppdraget, regeringsarbetet och ett statsråds uppdrag. Det finns även motionsyrkanden om en författningsdomstol, normprövning, Lagrådets granskning, domstolarnas oberoende och rättskipningens självständighet samt Riksrevisionens uppgifter. Vidare behandlas motioner om bestämmelser om Sverige, det svenska språket, helgdagar, nationella minoriteter, minoritetsspråken och svenskt medborgarskap. Andra motioner rör penningheten, den offentliga äganderätten och public service.

Utskottets överväganden

Statsskicket och statschefens uppdrag

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om att avskaffa monarkin och införa republik, om att stärka monarkins ställning, om att ändra vissa bestämmelser i successionsordningen, om att statschefen ska överta vissa av talmannens uppgifter, om att statschefen inte ska åtnjuta total åtalsimmunitet, om apanaget och om ökad insyn i kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet.

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

Motionerna

Frågor som på olika sätt rör statsskicket och statschefens uppdrag tas upp i flera motioner.

Statsskicket

Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) efterlyser i kommittémotion 2018/19:224 yrkande 1 att den kommande parlamentariska kommittén med uppdrag att överväga utformningen av anslaget till hovet även bör utreda det svenska statsskicket i syfte att införa republik. I motion 2018/19:755 av Yasmine Larsson m.fl. (S, C, L, MP, V) yrkande 1 begärs ett tillkännagivande om att tillsätta en utredning med uppdrag att avskaffa monarkin. Att monarkin bör avskaffas framförs även av Teresa Carvalho m.fl. (S) i motion 2018/19:1620 och av Teres Lindberg (S) i motion 2018/19:2119.

Motionärerna anför bl.a. att det nuvarande systemet med monarki är otidsenligt och att det inte går att förena med demokrati och grundläggande rättigheter. Enligt motionärerna ska en statschef tillsättas enligt demokratiska principer, och all offentlig makt ska utgå från folket och genom folkets val.

Jonas Millard m.fl. (SD) anför i kommittémotion 2018/19:127 yrkande 13 att det bör införas en skrivning i grundlag om att en ny monark ska väljas om den nuvarande ätten Bernadotte utslöcknar. 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

Yasmine Larsson m.fl. (S, C, L, MP, V) yrkar i motion 2018/19:755 att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag om att avskaffa bekännelse tvånget för statschefen, dvs. en religionsfrihet för alla medborgare (yrkande 3), successionsordningens krav på att prinsar och prinsessor av det

svenska kungahuset inte får ingå äktenskap i det fall regeringen efter begäran från kungen inte lämnat sitt samtycke därtill (yrkande 4) och förbudet för tronföljare att lämna riket utan kungens vetskap och samtycke (yrkande 5). Motionärerna anför 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 motion 2018/19:51 begär Björn Söder (SD) att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att förändra regeringsformen så att statschefen åter får ansvaret att föreslå ny statsminister för riksdagen och tillkännager detta för regeringen. Motionären framhåller att det parlamentariska läget har förändrats efter valet 2018 och att det är angeläget att ansvaret för att föreslå en ny statsminister för riksdagen flyttas tillbaka till statschefen, som står helt utanför partipolitiken. Även Jonas Millard m.fl. (SD) efterlyser i kommittémotion 2018/19:127 yrkande 14 att monarkens uppgift att utse regeringen ska återinföras. Motionärerna anför att det i alla andra parlamentariska och demokratiska monarkier är statschefen, dvs. monarken, som formellt leder arbetet med att utse en regeringsbildare och att detta även bör gälla i Sverige. Enligt motionärerna är det logiskt att statschefen, i egenskap av statens främsta företrädare, leder arbetet med att finna en lämplig kandidat till posten som regeringschef.

Statschefens immunitet

Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) begär i kommittémotion 2018/19:224 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 och tillkännager detta för regeringen. Motionärerna anför 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 Yasmine Larsson m.fl. (S, C, L, MP, V) efterlyser i motion 2018/19:755 yrkande 2 ett tillkännagivande om att statschefens åtalsimmunitet bör avskaffas.

Apanaget

I motion 2018/19:502 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) och tillkännager detta för regeringen. 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. Vidare anför motionären att samtliga kungligheter som ingår i tronföljden i dag får ta del av apanaget och att kungen bestämmer hur apanaget ska fördelas.

Ökad insyn i kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet

Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) yrkar i kommittémotion 2018/19:224 yrkande 2 att den kommande parlamentariska kommittén med uppdrag att överväga utformningen av anslaget till hovet även bör utreda ett system för att granska och öka insynen i kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet. I motionen anförts att statschefen har specificerade uppgifter som självklart borde kunna granskas på samma sätt som all annan verksamhet som finansieras med offentliga medel. 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. Riksdagens tillkännagivande 2011 om ökad insyn i hovstatens verksamhet var enligt motionärerna ett beslut i rätt riktning, men de efterlyser samtidigt ytterligare åtgärder för att öka insynen i kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet.

Även Yasmine Larsson m.fl. (S, C, L, MP, V) begär i motion 2018/19:755 yrkande 6 ett tillkännagivande om att regeringen bör återkomma med förslag till krav på insyn i kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet.

Gällande ordning m.m.

Statsskicket

Enligt 1 kap. 1 § första stycket regeringsformen (RF) 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. RF. 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 § RF 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 motiven att riksdagen ska få rådrum att ta ställning till den framtida statsformen (prop. 1973:90 s. 175 f.). Enligt motiven kan det knappast komma i fråga att i regeringsformen ge föreskrifter om val av ett nytt kungahus. Samtidigt framgår det av motiven 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 § RF). Enligt motiven finns det emellertid inte någon skyldighet att välja ett nytt kungahus. Av denna anledning upphävdes också i samband med införandet av den nya regeringsformen 1974 bestämmelsen i successionsordningen om att riksdagen vid kungahusets utslocknande skulle välja ett nytt kungahus (prop. 1973:90 s. 486).

Riksföreståndare och vice riksföreståndare väljs av riksdagen på sätt som framgår av riksdagsordningen (RO). 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.

I 2 § i 1809 års regeringsform föreskrevs 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 ”uppfödas 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.

Av 7 § successionsordningen följer att tronföljaren inte får 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 § RF rum vid en särskild konselj inför statschefen. Av 10 kap. 12 § RF följer att statschefen är ordförande vid sammanträden med Utrikesnämnden. Statschefen förklarar också enligt 3 kap. 6 § RO riksmötet öppnat, och han eller hon får avge en ämbetsförklaring inför kammaren (6 kap. 17 § RO). Av motivuttalandena 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.

När en statsminister ska utses kallar talmannen företrädare för varje partigrupp inom riksdagen till samråd (6 kap. 4 § första stycket RF). Talmannen överlägger med de vice talmännen och lämnar sedan förslag till riksdagen. Enligt 6 kap. 4 § andra stycket RF 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.

Statschefens immunitet m.m.

Enligt 5 kap. 8 § RF 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.

Av 4 kap. 12 § RF följer att talan inte får väckas mot den som utövar eller har utövat ett uppdrag som riksdagsledamot på grund av hans eller hennes yttranden eller gärningar under utövandet av uppdraget, om inte riksdagen har medgett det genom ett beslut som minst fem sjättedelar av de röstade har enats om. Utan ett sådant medgivande får en person inte heller berövas friheten eller hindras från att resa inom riket på grund av yttranden eller gärningar under utövandet av uppdraget. Om en riksdagsledamot misstänks för brott i annat fall, ska bestämmelser i lag om gripande, anhållande eller häktning tillämpas endast om han eller hon erkänner brottet eller har tagits på bar gärning eller om det är fråga om ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år.

Bestämmelserna i bl.a. 4 kap. 12 § och 5 kap. 8 § RF 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 § RF).

Apanaget och insyn i kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet

Inledning

Anslaget 1:1 *Kungliga hov- och slottsstaten* får användas för utgifter för statschefens officiella funktioner inklusive utgifter för kungafamiljen samt för kungliga hovstatens och kungliga slottsstatens förvaltningsutgifter (prop. 2018/19:1 utg.omr. 1 s. 15).

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 med kansli, en ekonomi- och personalavdelning, Hovmarskalksämberet och en informationsavdelning (se bl.a. prop. 2018/19:1 utg.omr. 1 s. 15 f.).

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 statschefs-funktionen.

Slottsstaten omfattar Husgerådskammaren, inklusive Bernadottebiblioteket, och Ståthållarämbetet. 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.

I augusti 1996 överlämnade Riksmarskalksämberet en utredning till regeringen som gällde årsredovisning och revision för hovstaten och slottsstaten. Till utredningen var fogad en promemoria med 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. Vad 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.

Hovets konstitutionella ställning

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 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 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 har ett behov av att 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.

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 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 skulle 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.

Den 7 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 2019

I budgetpropositionen för 2019 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. 2018/19:1 utg.omr. 1 s. 16). 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 ärflika kungadömet är ett främmande inslag i det demokratiska statsskicket (prop. 1973:90 s. 171). Tanken är att statscheftsämberet 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 Grundlagsutredningen i anslutning till Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen (Romstadgan). I betänkandet konstaterade kommittén 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 kommittén borde en ny bestämmelse införas i regeringsformen som markerar att grundlagens regler om åtal och immunitet för riksdagsledamöter, statschefen, statsråd och ledamöter i Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen 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

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

Av betänkandet framgår att representanter för Socialdemokraterna, Moderaterna, Miljöpartiet, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna i utskottet hade inkommit med ett förslag till utskottsinitiativ om bl.a. en

parlamentariskt sammansatt kommitté om anslaget till hovet. Förslaget innebär att en parlamentariskt sammansatt kommitté ska se över bl.a. utformningen av anslaget till hovet (s. 3 och 6).

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 finansierade via statsbudgeten (s. 7 f.). Enligt utskottet är det rimligt att en sådan diskussion även förs i Sverige. En parlamentarisk kommitté ska därför, i samråd med hovet, överväga hur utformningen av riksdagens anslag till hovet kan bidra till att kungahusets officiella åtaganden främst utförs av ett begränsat antal av dess medlemmar samt med avseende på denna fråga utarbeta principer för anslagens utformning.

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).

Regeringskansliet arbetar med frågan, men någon kommitté för en sådan översyn har ännu inte tillsatts.

Tidigare behandling

Statsskicket

Motioner om att avskaffa monarkin och införa republik har behandlats av utskottet vid ett stort antal tillfällen. Utskottet har avstyrkt motionerna med hänvisning till den ståndpunkt om statsskicket som intogs vid 1974 års författningsreform (se t.ex. bet. 2006/07:KU11 s. 5 f., bet. 2011/12:KU15 s. 10, bet. 2013/14:KU18 s. 57 och bet. 2015/16:KU16 s. 15).

Senast utskottet behandlade motioner om att avskaffa monarkin och införa republik var våren 2018 (bet. 2017/18:KU36 s. 13 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte motionsyrkandena. I denna del finns i betänkandet en reservation (V).

Våren 2016 behandlade utskottet 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 2018 behandlade utskottet motionsyrkanden om att i grundlag införa en bestämmelse om att riksdagen vid kungahusets utslocknande ska välja ett nytt kungahus (bet. 2017/18:KU36 s. 13 f.). Utskottet vidhöll sitt tidigare ställningstagande och avstyrkte motionsyrkandena. I denna del finns i betänkandet en reservation (SD).

Vissa av successionsordningens bestämmelser

Våren 2001 behandlade utskottet 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 alltjämt inte var berett att vidta någon åtgärd med anledning av vad som hade anförts i motionerna och avstyrkte motionsyrkandena. Senast utskottet behandlade ett motsvarande motionsyrkande var våren 2018 (bet. 2017/18:KU36 s. 16 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte motionsyrkandena. I denna del finns i betänkandet en reservation (V).

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. Senast utskottet behandlade motionsyrkanden som rörde successionsordningens bestämmelser om samtycke vid giftermål var våren 2018 (bet. 2017/18:KU36 s. 16 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte motionsyrkandena. I denna del finns i betänkandet en reservation (V).

Våren 2004 behandlade utskottet 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. Senast utskottet behandlade motsvarande motionsyrkanden var våren 2018 (bet. 2017/18:KU36 s. 16 f.). Utskottet vidhöll sitt tidigare ställningstagande och avstyrkte motionsyrkandena. I denna del finns i betänkandet en reservation (V).

Statschefens uppgifter

Motioner om att statschefens ställning ska förstärkas har behandlats av utskottet tidigare.

Våren 1984 avstyrkte utskottet en motion om att förstärka statschefens ställning. Motionärerna föreslog att monarken efter sedvanliga konsultationer

skulle utse regeringsbildare, hålla trontal vid riksmötets öppnande, vara ordförande i beslutskonseljer i viktiga ärenden och formellt åter bli högsta befälhavare över rikets försvarsmakter. Utskottet hänvisade till grundlagspropositionen (prop. 1973:90) och till uttalandet att även en formell medverkan från statschefens sida vid tillkomsten av politiska beslut skulle kunna bli en belastning för den symbolställning som statschefen borde inta (bet. KU 1983/84:26 s. 17 f.).

Våren 2010 behandlade utskottet motionsyrkanden om att statschefen borde överta de uppgifter som talmannen har enligt 6 kap. 4 § första stycket RF (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.

Senast utskottet behandlade motioner om att statschefen borde överta vissa av talmannens uppgifter var våren 2018 (bet. 2017/18:KU36 s. 18 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte motionsyrkandena. I denna del finns i betänkandet en reservation (SD).

Statschefens immunitet

Våren 2004 avstyrkte utskottet ett motionsyrkande om att statschefen inte längre borde åtnjuta immunitet (bet. 2003/04:KU9 s. 26). 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). 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.

Senast utskottet behandlade motionsyrkanden om att upphäva åtalsimmunitet för statschefen var våren 2018 (bet. 2017/18:KU36 s. 21 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte motionsyrkandena. I denna del finns i betänkandet en reservation (V).

Apanaget

Hösten 2016 behandlade utskottet 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 (s. 59 f.). 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. I denna del finns i betänkandet en reservation (V).

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

Ökad insyn i kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet

Vid anslagsbehandlingen för budgetåret 1995/96 förklarade konstitutionsutskottet att det inte hade något att invända mot regeringens förslag om ett nytt samlat anslag för statschefen, benämnt Kungliga hov- och slottsstaten. Utskottet framhöll samtidigt vikten av att regeringens anslagsberäkning redovisades på ett sådant sätt att den gav tillräckligt underlag för riksdagens bedömning av medelsbehovet. För att underlätta uppföljningen och utvärderingen ansåg utskottet att regeringen fortsättningsvis i budgetpropositionen borde redovisa hur tilldelade medel hade använts (bet. 1994/95:KU32 s. 3).

Konstitutionsutskottet konstaterade hösten 1996 att hovet och regeringen hade kommit överens om att Riksrevisionsverket¹ även i fortsättningen skulle granska Ståthållarämbetet och Husgerådskammaren, men att apanagedelen, inklusive Riksmarskalksämbetet, skulle undantas härifrån. För att framtida medelsbehov skulle kunna bedömas hade hovet och regeringen också kommit överens om att hovet årligen skulle lämna en berättelse över den samlade verksamheten. Utskottet, som såg med tillfredsställelse på att en överenskommelse hade nåtts, avstyrkte en motion där det begärdes att de delar av apanaget som inte utgick som arvode till kungafamiljen skulle underkastas redovisning och revision på samma sätt som andra statsutgifter (bet. 1996/97:KU1 s. 9).

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 anslagets 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

¹ Numera Riksrevisionen.

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 även av utskottet 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.

Senast utskottet behandlade motionsyrkanden om ökad insyn i kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet var våren 2018 (bet. 2017/18:KU36 s. 23 f.). Utskottet ansåg alljämt att det inte fanns skäl att ta ett sådant initiativ som motionärerna yrkade på och avstyrkte motionsyrkandena. I denna del finns i betänkandet en reservation (V).

Utskottets ställningstagande

Utskottet noterar att riksdagen har beslutat ett tillkännagivande till regeringen om att överväga utformningen av riksdagens anslag till hovet. Enligt tillkännagivandet ska en parlamentariskt sammansatt kommitté, i samråd med hovet, överväga hur utformningen av riksdagens anslag till hovet kan bidra till att kungahusets officiella åtaganden främst utförs av ett begränsat antal av dess medlemmar samt med avseende på denna fråga utarbeta principer för anslaget utformning. Utskottet, som förutsätter att regeringen tillsätter en kommitté för att utreda frågorna, avstyrker mot den bakgrunden motionsyrkandena i denna del.

I övriga delar vidhåller utskottet sina tidigare ställningstaganden och avstyrker motionsyrkandena.

Medlemskapet i EU och internationellt samarbete

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om folkomröstning om medlemskapet i EU, om att bestämmelsen i regeringsformen om att Sverige är medlem i EU ska upphävas och om att det i regeringsformen inte bör anges med vilka organ Sverige samarbetar internationellt.

Jämför reservation 7 (SD).

Motionerna

Björn Söder (SD) begär i motion 2018/19:14 yrkande 1 ett tillkännagivande om att Sveriges medlemskap i EU inte ska stå inskrivet i grundlagen. 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 2018/19:127 yrkar Jonas Millard m.fl. (SD) att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utmönstra uppräknningen av organisationer i regeringsformen (yrkande 9) och om att enligt engelsk förebild folkomrösta om medlemskapet i EU (yrkande 10) och tillkännager detta för regeringen. Motionärerna anser att fortsatt medlemskap i EU snarast bör underställas det svenska folket i en folkomröstning. Vidare bör det enligt motionärerna inte regleras i regeringsformen vilka organ Sverige är medlem i eller samarbetar med. I regeringsformen bör det endast finnas en skrivning om att Sverige i olika sammanhang deltar i internationella samarbeten. Det bör alltså inte uttryckligen av regeringsformen framgå att Sverige är medlem i EU och samarbetar med bl.a. Förenta nationerna (FN).

Gällande ordning

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 allteftersom 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 Lissabonfördraget² 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

² Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (Lissabonfördraget).

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

Enligt 10 kap. 6 § första stycket RF kan riksdagen inom ramen för samarbetet i EU överlåta beslutanderätt som inte rör principerna för statskicket. Sådan överlåtelse förutsätter att fri- och rättighetsskyddet 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 § RF. Om förutsättningarna i 10 kap. 6 § RF inte är uppfyllda krävs en ändring i grundlagen för att kunna överlåta beslutanderätt.

Tidigare utredningar m.m.

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. RF 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 Grundlagsutredningen som en brist. Grundlagsutredningen föreslog därför att en bestämmelse om Sveriges deltagande i internationellt samarbete skulle

införas i 1 kap. RF och att samarbetet inom ramen för FN 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 behandling av utrikesutskottet och konstitutionsutskottet

Hösten 2008 behandlade utrikesutskottet regeringens proposition 2007/08:168 Lissabonfördraget (bet. 2008/09:UU8). Konstitutionsutskottet yttrade sig i ärendet (ytr. 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 § RF³ eller i någon annan grundlagsbestämmelse erfordrades 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 statsskick. 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 några 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 statsskick. Utskottet konstaterade att den aktuella bestämmelsen nyligen hade införts i grundlagen. Utskottet hänvisade också till vad det hade

³ Numera 10 kap. 6 § RF.

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.

Våren 2016 behandlade utskottet 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.

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 i regeringsformen med vilka organ Sverige samarbetar internationellt behandlades av utskottet våren 2018 (bet. 2017/18:KU36 33 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte motionsyrkandena. I dessa delar finns i betänkandet en reservation (SD).

Utskottets ställningstagande

Motioner om folkomröstning om medlemskapet i EU, om att bestämmelsen i regeringsformen om att Sverige är medlem i EU ska upphävas och om att det i regeringsformen inte bör anges med vilka organ Sverige samarbetar internationellt har tidigare varit uppe till behandling i utskottet. Utskottet vidhåller sina tidigare ställningstaganden och avstyrker motionsyrkandena.

Frågor kopplade till EU-samarbetet

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om EU-samarbetet.
Jämför reservation 8 (L).

Motionerna

I partimotion 2018/19:2040 av Jan Björklund m.fl. (L) yrkande 3 begärs att EU ska väcka talan mot länder som inte genomför EU-rätten i tid. Motionärerna menar att det är oacceptabelt att vissa av EU:s medlemsländer vägrar att genomföra demokratiskt fattade beslut och att de bryter mot EU:s grundfördrag. Enligt motionärerna måste processerna i EU-domstolen mot länder som inte följer aktuellt ramverk gå snabbare än i dag.

Staffan Eklöf (SD) efterlyser i motion 2018/19:109 ett tillkännagivande om att Sverige ska verka för att ett granskningsförfarande upprättas för det

underlag som EU-domstolen har för sina domar. Motionären framhåller att eftersom EU-domstolens avgöranden inte går att överklaga och medlemsstaternas domstolar och myndigheter har att följa dessa avgöranden är det viktigt att innehållet i EU-domstolens underlag faktagranskas.

Gällande ordning m.m.

Genomförande av EU:s rättsakter

Europeiska kommissionen (kommissionen) övervakar att medlemsstaterna tillämpar och genomför EU-rätten på ett korrekt sätt. Om kommissionen anser att en medlemsstat inte uppfyller sina skyldigheter kan den inleda ett s.k. överträdelseärende. Sådana ärenden kan avse utebliven anmälan om genomförande av direktiv, felaktigt genomförande eller felaktig tillämpning av EU-rätten samt verkställighet av EU-domstolens domar.

Förfarandet för överträdelseärendena består av tre formella steg (artikel 258 EUF-fördraget). I det första steget fattar kommissionen beslut om en s.k. formell underrättelse till den berörda medlemsstaten, som kan svara inom viss tid. Om kommissionen inte är nöjd med svaret kan den lämna ett s.k. motiverat yttrande. Om medlemsstaten inte inom viss tid, normalt två månader, vidtar de åtgärder som kommissionen bedömer som nödvändiga kan kommissionen i ett tredje steg föra ärendet vidare till EU-domstolen.

EU-domstolen har på talan av kommissionen möjlighet att utdöma ekonomiska sanktioner om medlemsstaterna inte genomför direktiv inom utsatt tid (artikel 260 EUF-fördraget).

För att ytterligare inskräpa betydelsen av att genomföra direktiv i tid avser kommissionen att ändra sin praxis vid processer i EU-domstolen om för sent genomförande av direktiv (kommissionens meddelande om EU-rätten: Bättre resultat genom bättre tillämpning, C(2016) 8600).

Fortsättningsvis kommer kommissionen att vidhålla sin talan vid EU-domstolen och yrka på ekonomiska sanktioner (standardbelopp) även om en medlemsstat under processens gång meddelar att den fullständigt har genomfört ett direktiv (skr. 2016/17:115 s. 146 f. och skr. 2017/18:118 s. 165).

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 behandling

Våren 2018 behandlade utskottet ett motionsyrkande om att EU ska väcka talan mot länder som inte genomför EU-rätten i tid (bet. 2017/18:KU36 s. 38 f.). I sitt ställningstagande noterade utskottet bl.a. att frågan behandlades på olika sätt inom EU. Därutöver fann utskottet inte några skäl att ta ett sådant initiativ som motionärerna yrkade på. Utskottet avstyrkte motionsyrkandet. I denna del finns i betänkandet en reservation (L).

Utskottets ställningstagande

Ett motionsyrkande om att EU ska väcka talan mot länder som inte genomför EU-rätten i tid har tidigare varit uppe till behandling i utskottet. I denna del vidhåller utskottet sitt tidigare ställningstagande och avstyrker motionsyrkandet.

När det gäller motionsyrkandet om att Sverige ska verka för att ett granskningsförfarande upprättas för det underlag som EU-domstolen har för sina domar finner utskottet inte några skäl att ta ett sådant initiativ som motionären föreslår. Motionsyrkandet avstyrks därmed.

Formerna för grundlagsändringar m.m.

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om formerna för grundlagsändringar och om vallagen som semikonstitutionell lag.

Jämför reservation 9 (M) och särskilt yttrande 1 (L).

Motionerna

Ann-Sofie Alm (M) begär i motion 2018/19:1240 delyrkande 1 ett tillkännagivande om att undersöka sätt att stärka och trygga demokratin. Motionären framhåller att andra europeiska länder har försvårat möjligheterna för ett parlament att fatta beslut som står i strid med grundläggande regler om ett demokratiskt statsskick och mänskliga rättigheter och att något motsvarande bör införas i svensk rätt. Som exempel kan det i regeringsformen införas en bestämmelse om att lagändringar som strider mot grundläggande bestämmelser om statsskicket och de mänskliga rättigheterna inte får genomföras. En annan lösning kan enligt motionären vara att för grundlagsändringar införa ett formkrav om två likalydande beslut med kvalificerad majoritet och med ett mellanliggande ordinarie riksdagsval. Vidare framhåller motionären att vallagen är en central lag i en trygg demokrati och att det därför bör övervägas om lagen ska uppgraderas till semikonstitutionell lag.

Bengt Eliasson m.fl. (L) efterlyser i kommittémotion 2018/19:2588 yrkande 1 en förstärkning av formerna för grundlagsändringar. Motionärerna framhåller att det med de nuvarande bestämmelserna om grundlagsändringar

inte ges ett fullgott skydd för demokratin i en situation där landet befinner sig i en allvarlig kris och att det därför bör göras en bred analys av dessa bestämmelser. Vid en sådan analys bör enligt motionärerna 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 enligt motionärerna 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. En annan fråga som bör övervägas är om det ska krävas en folkomröstning vid en grundlagsändring som påtagligt inskränker nämnda centrala grundlagsbestämmelser. Det bör vidare enligt motionärerna övervägas om det för antagande av en grundlagsändring ska krävas att ett visst minsta antal riksdagsledamöter deltar i beslutet.

Även Marta Obminska m.fl. (M) yrkar i kommittémotion 2018/19:2812 yrkande 11 att bestämmelserna om formerna för grundlagsändringar ses över i syfte att försvåra sådana ändringar. I ljuset av händelserna i t.ex. Polen och Ungern bör det enligt motionärerna övervägas om det är för enkelt att ändra en svensk grundlag. En ny grundlagsutredning bör därför få i uppdrag att överväga om det ska ställas ytterligare formkrav vid grundlagsändringar. Exempelvis kan det övervägas om det ska krävas kvalificerad majoritet utöver nuvarande krav om två beslut med mellanliggande val. Det bör även övervägas om det mellanliggande valet ska vara ett ordinarie val eller om det alltså ska räcka med ett extra val.

Gällande ordning m.m.

Formerna för grundlagsändringar

I 8 kap. 14 § RF 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 ändring eller upphävande av 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 statskicket.

Att fristen löper från ärendets väckande 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 annat vilande grundlagsförslag, utan att samtidigt avslå det först antagna förslaget (8 kap. 15 § RF).

Enligt 8 kap. 16 § första stycket RF 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 RF 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.

Riksdagsordningen

Den riksdagsordning som gällde fram till 1975 var en grundlag, och utöver bestämmelser om riksdagens inre organisation och arbete innehöll den även bestämmelser om riksdagen som kunde betraktas som väsentliga för statskicket (Eka m.fl. s. 427). Bestämmelserna av det senare slaget flyttades dock över till regeringsformen vid dess tillkomst, och därefter har riksdagsordningen inte längre status som grundlag. Riksdagsordningen intar dock en mellanställning mellan grundlag och vanlig lag. Enligt 8 kap. 17 § RF stiftas riksdagsordningen på det sätt som gäller för grundlag 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).

Tidigare utredningar

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 ändring eller upphävande av 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.). Kommittén 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 kommittén 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 (s. 780).

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).

Utskottets ställningstagande

När det gäller bestämmelserna i regeringsformen om stiftande av grundlag föreslog Grundlagsutredningen endast ändringar av redaktionellt slag. Utskottet anser att det i nuläget inte finns skäl att förordna en översyn i denna del och avstyrker motionsyrkandena.

I övrigt finner utskottet inte skäl att ta ett sådant initiativ vad gäller vallagen som motionären föreslår. Motionsyrkandet avstyrks därmed.

Nationella folkomröstningar

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motioner om ytterligare förutsättningar för nationella folkomröstningar.

Motionerna

Johnny Skalin (SD) efterlyser i motionerna 2018/19:192 och 2018/19:214 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

demokratien måste kompletteras med en möjlighet för väljarna att tvinga fram en folkomröstning.

Gällande ordning

Av 1 kap. 1 § första stycket RF 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 statsskick och genom kommunal självstyrelse. Enligt 8 kap. 2 § första stycket 5 RF 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.

Som har redovisats tidigare fastställs i 8 kap. 16 § RF förutsättningarna för att en folkomröstning om vilande grundlagsförslag ska anordnas samt föreskrifter om omröstningen. Folkomröstning kan även aktualiseras enligt 10 kap. RF (6 § andra stycket och 7–9 §§) som gäller förhållandet till andra stater.

Tidigare utredningar

Grundlagsutredningen såg bl.a. över folkomröstningsinstitutet på nationell och kommunal nivå (SOU 2008:125 s. 223 f.). När det gäller nationella folkomröstningar anförde kommittén att möjligheten att hålla rådgivande nationella folkomröstningar är ett värdefullt komplement till den representativa demokratien och att sådana omröstningar kan bidra till att öka medborgarnas politiska engagemang och till att vitalisera demokratien. Kommittén framhöll också att nationella folkomröstningar har en folkbildande effekt. Enligt kommittén 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 kommittén inte införas. Kommittén fann inte heller något skäl att närmare reglera förfarandet vid rådgivande folkomröstningar. Det borde enligt kommittén inte införas någon möjlighet att hålla beslutande folkomröstningar i andra frågor än om vilande förslag till en grundlagsändring. Som har redovisats tidigare föreslog Grundlagsutredningen 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).

Tidigare behandling i utskottet

Våren 2014 behandlade utskottet 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.

Senast utskottet behandlade motioner om ytterligare förutsättningar för nationella folkomröstningar var våren 2018 (bet. 2017/18:KU36 s. 76 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte motionerna. I denna del finns i betänkandet en reservation (SD).

Utskottets ställningstagande

Motioner om ytterligare förutsättningar för nationella folkomröstningar har tidigare varit uppe till behandling i utskottet. Utskottet vidhåller sina tidigare ställningstaganden och avstyrker motionerna.

Medborgarinitiativ

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om medborgarinitiativ på nationell nivå.

Jämför reservation 10 (SD).

Motionerna

I motion 2018/19:345 efterlyser Markus Wiechel (SD) yrkande 1 en översyn av möjligheten att lämna in s.k. e-petitioner. Motionären framhåller vikten av att en medborgare kan framföra sin uppfattning offentligt. Ett system med e-petitioner skulle enligt motionären 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.

Robert Hannah och Juno Blom (båda L) begär i motionen 2018/19:514 yrkande 1 ett tillkännagivande om att utreda och därefter införa medborgerlig förslagsrätt i riksdagen. Motionärerna delar 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.

Gällande ordning m.m.

Av 1 kap. 1 § andra stycket RF följer att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse. I 1 kap. 4 § RF anges bl.a. att riksdagen är folkets främsta företrädare och att riksdagen stiftar lag.

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 enighet rådde 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) nr 211/2011 av den 16 februari 2011 om medborgarinitiativ. Kommissionen har tagit fram ett förslag till en ny förordning om det europeiska medborgarinitiativet⁴ som föreslås ersätta den nuvarande förordningen om medborgarinitiativet. Syftet med förslaget är enligt kommissionen att förbättra hur medborgarinitiativet fungerar genom att

- göra medborgarinitiativet mer tillgängligt, mindre betungande och lättare att använda för organisatörerna och de som vill stödja ett initiativ
- förbättra användningen av medborgarinitiativet som ett verktyg för att främja debatt och deltagande på europeisk nivå (t.ex. bland unga människor) och för att föra EU närmare medborgarna.

De ändringar som föreslås är framför allt av administrativt slag. Bland annat föreslås att organisatörerna av ett europeiskt medborgarinitiativ inför ett sådant initiativ ska kunna få råd i olika frågor och att organisatörerna till viss del ska kunna välja startdatum för ett initiativ. Det föreslås vidare att kommissionen ska administrera ett centralt system för insamling via internet och låta översätta ett medborgarinitiativ till EU:s samtliga officiella språk. Förutom ändringar av mer administrativt slag föreslås en sänkning av

⁴ COM(2017) 482, Kommissionens förslag till förordning om det europeiska medborgarinitiativet.

minimiåldern (från 18 till 16 år) för att få stödja ett europeiskt medborgarinitiativ.

Den 14 november 2017 överlade regeringen med konstitutionsutskottet om kommissionens förslag till ny förordning, och en majoritet i utskottet stödde inte kommissionens förslag och regeringens ståndpunkt när det gällde förslaget om sänkt åldersgräns för stödförklaring till 16 år (utskottets protokoll 2017/18:11 § 11).

Enligt uppgift från Regeringskansliet väntas ett slutligt antagande av den nya förordningen om det europeiska medborgarinitiativet under våren 2019 och det föreslås inte längre en generell sänkning av åldersgränsen för stödförklaring.

I Sverige saknas föreskrifter som tillåter medborgarinitiativ på nationell nivå. Däremot kan kommuner och landsting med stöd av 8 kap. 1 § kommunallagen (2017:725) besluta att medborgarna får väcka förslag i fullmäktige, s.k. medborgarförslag. Enligt 8 kap. 2 § får ett ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga i fullmäktige väckas av minst 10 procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna 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 bl.a. innehöll förslaget 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.

Fullmäktige har vidare möjlighet att överlåta till styrelsen eller en annan nämnd att besluta i ärenden som har väckts genom medborgarförslag, om ärendet inte är av principiell beskaffenhet eller av större vikt för kommunen eller landstinget (5 kap. 34 § kommunallagen). Bakgrunden till bestämmelsen var främst att fullmäktige tvingades avgöra frågor som var av vardagsnära och

konkret natur och som normalt avgjordes i nämnderna eller av tjänstemän i förvaltningen. Regeringen framhöll vikten av att medborgarförslag även i fortsättningen blir föremål för ett politiskt avgörande (prop. 2006/07:24 s. 12). Enligt 6 kap. 38 § kommunallagen råder delegeringsförbud för styrelser och andra nämnder i medborgarförslagsärenden. Medborgarförslag kommer således alltid att avgöras av någon del av den kommunala förtroendemannaorganisationen. Det finns inte några lagbestämmelser som begränsar vilka frågor ett medborgarförslag får avse.

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.

Pågående arbete

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, 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 en medborgerlig förslagsrätt i riksdagen, en s.k. folkmotion, ska införas (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 om detta får stöd av 1 procent av de röstberättigade till riksdagen ska det 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.

Demokratiutredningens förslag har remitterats. Enligt uppgift från Regeringskansliet är ärendet fortfarande öppet men det pågår för närvarande inte någon aktiv beredning av utredningens förslag om folkmotion.

Tidigare behandling

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 behandlade utskottet några motionsyrkanden om medborgarinitiativ på nationell nivå (bet. 2015/16:KU16 s. 29 f.). I sitt ställningstagande konstaterade utskottet att den fråga som aktualiserades i motionerna bereddes i Regeringskansliet. Detta beredningsarbete borde enligt utskottet inte föregripas, och därför avstyrktes motionsyrkandena.

Även våren 2018 behandlade utskottet motionsyrkanden om medborgarinitiativ på nationell nivå (bet. 2017/18:KU36 s. 28 f.). Utskottet hänvisade åter till att den fråga som aktualiserades i motionerna bereddes i Regeringskansliet och att detta beredningsarbete inte borde föregripas. Motionsyrkandena avstyrktes därmed.

Utskottets ställningstagande

Utskottet finner inte skäl att ta sådana initiativ som motionärerna föreslår. Motionsyrkandena avstyrks därmed.

Förhållandet mellan regeringen och riksdagen

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om regeringsbildning, om mandatperioden efter ett extra val, om kontrollen av en övergångsregering och om konstitutionsutskottets granskning.

Jämför reservation 11 (SD) och 12 (SD).

Motionerna

Regeringsbildning

I kommittémotion 2018/19:126 efterlyser Jonas Millard m.fl. (SD) ett tillkännagivande om att utreda införandet av en bortre tidsgräns för regeringsbildningsprocessen. Motionärerna anför bl.a. att det i regeringsformen bör införas någon form av bortre tidsgräns för en regeringsbildning. Exakt hur en sådan gräns ska utformas bör enligt motionärerna utredas inom ramen för en parlamentarisk kommitté.

Mandatperioden efter ett extra val

Hans Rothenberg (M) begär i motion 2018/19:1260 ett tillkännagivande om att genomföra erforderliga grundlagsändringar som möjliggör att en ny mandatperiod påbörjas efter genomfört extra val. En ny mandatperiod om fyra år efter ett extra val innebär enligt motionären en vitalisering av det politiska livet under mellanvalstider och extra valet blir ett verkningsfullt redskap i det parlamentariska arbetet.

Kontrollen av en övergångsregering

I motion 2018/19:2349 efterlyser Kerstin Lundgren (C) ett tillkännagivande om behovet av att klargöra riksdagens möjligheter att utöva sin granskande roll gentemot en övergångsregering. Motionären framhåller att en central del av riksdagens löpande kontrollmakt utgörs av frågor och interpellationer, att enligt gällande praxis besvarar representanter för en övergångsregering inga frågor och att nämnda praxis härrör från en tid då sådana regeringar var kortvariga. Riksdagens kontrollmakt måste säkras även för en övergångsregering och därefter bör enligt motionären en utredning tillsättas med uppdrag att lämna förslag till förtydligande av regeringsformen i denna del.

Konstitutionsutskottets granskning

Jonas Millard m.fl. (SD) begär i kommittémotion 2018/19:124 tillkännagivanden om att knyta konstitutionsutskottet, JO och domstolarna närmare varandra (yrkande 1), om att statsråd, innevarande såväl som avgångna, och andra ska kunna föreläggas vid vite att infinna sig till konstitutionsutskottets utfrågningar (yrkande 2) och om sanningsplikt (yrkande 3).

Motionärerna vill knyta konstitutionsutskottet närmare domstolsväsendet för att på så sätt ge utskottet fler verktyg att, biträdd av JO, verka genom rättsvärdande instanser. På begäran av konstitutionsutskottet, eventuellt biträdd av JO, bör en domstol kunna förelägga statsråd, avgångna statsråd och andra att vid vite inställa sig till konstitutionsutskottets utfrågningar. Dessutom bör enligt motionärerna en sanningsplikt övervägas för dem som inställer sig till utskottets utfrågningar.

Bakgrund

Det senaste riksdagsvalet ägde rum den 9 september 2018. Den 25 september 2018 hölls en statsministeromröstning i riksdagens kammare. Resultatet visade att Stefan Löfven inte hade tillräckligt stöd i den nyvalda riksdagen eftersom fler än hälften av riksdagens ledamöter röstade emot honom. Till dess att den nya regeringen tillträdde ledde Stefan Löfven en övergångsregering. Under hösten förkastade riksdagen två gånger talmannens förslag till statsminister (den 14 november 2018 och den 14 december 2018).

Den 18 januari 2019 prövade riksdagen talmannens förslag att utse Stefan Löfven till statsminister. Av riksdagens 349 ledamöter röstade 115 ja och 153 nej. Av ledamöterna var det 77 som avstod från att rösta och 4 som inte var närvarande. Eftersom färre än hälften av ledamöterna, dvs. färre än 175, röstade nej hade riksdagen godkänt talmannens förslag.

Själva regeringsskiftet ägde rum måndagen den 21 januari 2019 inför statschefen vid en särskild konselj i Kungliga slottet. Tidigare samma dag presenterade Stefan Löfven regeringsförklaringen och anmälde i kammaren vilka ministrar som ingår i den nya regeringen.

Gällande ordning m.m.

Parlamentarism och regeringsbildning

Att Sverige har ett parlamentariskt styrelseskick kommer till uttryck i 1 kap. 1 § RF. 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 statsskick. Av 1 kap. 6 § RF följer vidare att regeringen, vars uppgift är att styra riket, är ansvarig inför riksdagen. Bestämmelser om regeringsansvarigheten finns i 13 kap. RF om riksdagens kontrollmakt. Det

politiska ansvaret utkrävs ytterst genom en misstroendeförklaring (13 kap. 4 § RF).

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 innebär 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 misstroendeförklaring eller av att statsministern avlidit. Den 1 januari 2011 infördes dock en bestämmelse om prövning av regeringsfrågan efter val. Enligt 6 kap. 3 § RF 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 §§ RF finns bestämmelser om regeringsbildning. När en statsminister ska utses kallar talmannen företrädare för varje partigrupp inom riksdagen till samråd (6 kap. 4 § RF). 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. Genom att avstå från att rösta kan riksdagsledamöter som visserligen inte aktivt stöder den föreslagna statsministern men som på grund av det rådande parlamentariska läget inte vill fälla den tilltänkta regeringen markera ett missnöje utan att framtvunga regeringens avgång (SOU 2008:125 s. 258).

Förkastar riksdagen talmannens förslag, ska förfarandet enligt 6 kap. 4 § RF upprepas (6 kap. 5 § RF). 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 RF 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 RF).

I Grundlagsutredningens betänkande framhölls att omröstningen om talmannens statsministerförslag och misstroendeförklaring är riksdagens främsta instrument i det parlamentariska systemet för att kontrollera regeringens stöd i riksdagen och utkräva ansvar, men att även regeringen kan sägas ha två parlamentariska instrument till sitt förfogande (SOU 2008:125 s. 258 f.). Det ena är att upplösa riksdagen och förordna om extra val, det andra att ställa en s.k. kabinetsfråga. Med en kabinetsfråga menas att en regering kan deklarerat att en viss fråga är så viktig att ett eventuellt voteringsnederlag kommer att leda till regeringens avgång. Regeringen kan på detta sätt så att säga tvinga riksdagen att acceptera ett förslag även om en majoritet av dess ledamöter inte aktivt stöder förslaget men på grund av överväganden om exempelvis möjliga regeringsalternativ inte är beredd att fälla regeringen. I dessa fall rör det sig inte om en rättslig förpliktelse att avgå.

Övergångsregering

När en regering avgår förflyter det alltid en kortare eller längre tid mellan den tidpunkt då samtliga statsråd entledigats och till dess att en ny regering kan tillträda vid den särskilda konsejlen inför statschefen. Landet kan under mellantiden inte stå utan en regering. Därför föreskrivs i regeringsformen att om regeringens samtliga ledamöter entledigats, uppehåller de sina befattningar till dess en ny regering har tillträtt (6 kap. 11 § första stycket). En sådan regering brukar benämnas en övergångsregering (tidigare expeditionsministär).

Den enda formella begränsningen i en övergångsregerings befogenheter som regeringsformen anger är att den inte får besluta om extra val (3 kap. 11 § andra stycket). I övrigt anses en övergångsregerings handlingsfrihet inte lämpa sig för en grundlagsreglering (prop. 1973:90 s. 282).

Författningsutredningen föreslog att en övergångsregerings behörighet skulle vara begränsad till löpande ärenden och sådana ärenden vilkas avgöranden inte kan skjutas upp utan betydande olägenhet (SOU 1963:16 s. 100). Grundlagberedningen avvisade dock i princip tanken att i grundlagen begränsa en övergångsregerings behörighet (SOU 1972:15 s. 147). Enligt Grundlagberedningens mening inskränker bristen på stöd i riksdagen ändå regeringens handlingsmöjligheter till de åtgärder Författningsutredningen åsyftade med sitt förslag. Samtidigt framhöll Grundlagberedningen att ju längre tid en övergångsregering sitter kvar desto fler ärenden kan komma att behöva avgöras av övergångsregeringen.

I en promemoria från Statsrådsberedningen (PM 1990:1, rev. 2014-07-07) har det utfärdats vissa rekommendationer för det praktiska arbetet i departementen under en övergångsregering. Det framhålls i promemorian att regeringsformens bestämmelser om regeringsbildning m.m. har utformats för att kunna tillämpas i en mångfald av situationer, delvis mycket svåra att förutse, som kan uppkomma vid regeringsavgång eller regeringsbildning. Syftet med reglerna är att landet alltid ska ha en fungerande regering. Samtidigt anförs att en övergångsregering utan stöd av en riksdagsmajoritet i praktiken har begränsade handlingsmöjligheter. För sådana fall anses den princip som Författningsutredningen föreslog, dvs. att övergångsregeringen endast bör avgöra ärenden av löpande eller brådskande karaktär, ändamålsenlig. En annan sak är, enligt promemorian, att om övergångsregeringen sitter en längre tid, blir det även i ett sådant parlamentariskt läge med tiden allt nödvändigare att verksamheten inte begränsas.

Promemorian innehåller vidare vissa rekommendationer för det praktiska arbetet. Till att börja med framhålls att begreppet löpande ärende bör kunna ges en ganska vidsträckt innebörd. Sådana ärenden om vilka det i huvudsak råder politisk enighet anses sålunda kunna avgöras där det bedöms som angeläget, även om de inte är av ren rutinkaraktär.

Enligt promemorian bör en övergångsregering inte lägga fram propositioner, lagrådsremisser, kommittédirektiv m.m. som är politiskt

kontroversiella eller som har en tydlig partipolitisk inriktning, om inte ett dröjsmål skulle skada viktiga allmänna intressen. Inte heller andra propositioner bör beslutas om de kan vänta utan att det orsakar problem. Det framgår vidare av promemorian att en övergångsregering vid ett mycket utdraget regeringsskifte kan behöva lämna en budgetproposition, och sannolikt även en proposition med förslag till ändringar i innevarande års budget, till riksdagen. En sådan proposition bör dock inte innehålla förslag som har en tydlig partipolitisk inriktning.

Av promemorian framgår vidare att beslut som är en direkt följd av riksdagsbeslut bör kunna fattas och att det som har sagts om propositioner även gäller för regleringsbrev och liknande beslut. Högre utnämningar av politisk betydelse, t.ex. verkschefer, bör enligt promemorian undvikas.

Interpellationer och frågor bör enligt promemorian normalt inte besvaras av övergångsregeringen.

Enligt promemorian bör en övergångsregering i stor utsträckning kunna fortsätta att agera inom ramen för EU-samarbetet liksom i annat internationellt samarbete. När det gäller EU-samarbetet informeras riksdagen löpande och Sveriges ståndpunkter förankras. I fråga om beslut och utfästelser gäller detsamma som sagts om propositioner. Enligt promemorian bör redan avtalade besök i Sverige av utländska regeringsledamöter och besök utomlands av svenska statsråd kunna genomföras som planerat. Däremot bör man vara restriktiv med att göra nya sådana åtaganden.

Extra val

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

Av 3 kap. 11 § RF 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., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 244).

Enligt 6 kap. 4–6 §§ RF kan 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 § RF). Av motiven till bestämmelsen framgår att det ansågs rimligt att räkna med att hotet om extra val kommer att framtvunga 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). Sterzel menar att det normalt inte är rättvisande att tala om en konflikt som orsaken till att det blir extra val, utan att anledningen är att regeringen i ett läge av minoritetsparlamentarism har funnit det politiskt ändamålsenligt att ta ett extra val hellre än att ”ligga lågt” i förhållande till riksdagsmajoriteten eller ställa kabinetsfråga och avgå. Samtidigt har riksdagsmajoriteten kommit fram till motsvarande ståndpunkt och båda parter har således samtidigt beslutat att utlösa en konflikt. Kärnan i debatten kring extra val är därmed enligt Sterzel inte i vilka typsituationer befogenheten bör användas utan i vilken utsträckning regeringen bör förfoga över ett sådant makt- och påtryckningsmedel i det parlamentariska arbetet (jfr även SOU 2008:125 s. 258 f. och Eka m.fl. s. 238).

Kontrollmakten

Inledning

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

Riksdagens kontrollmakt regleras främst i 13 kap. RF. 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 RF 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 RF).

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 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.

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 § RF). Riksdagen kan med anledning därav 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 angående regeringsarbetet behandlas (s.k. allmän granskning). Under våren avges ett betänkande om de frågor som under året väckts av riksdagsledamöter (s.k. särskild granskning). Då granskar konstitutionsutskottet om anmälda statsråd har gjort något fel i sin tjänsteutövning.

Misstroendeförklaring

Enligt 13 kap. 4 § RF kan riksdagen 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. Om statsministern entledigas ska talmannen entlediga de övriga statsråden (6 kap. 9 § RF).

Interpellationer och frågor

Av 13 kap. 5 § RF 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.

En fråga till ett statsråd kan vara muntlig eller skriftlig, och den ska ha ett bestämt innehåll (8 kap. 5 och 8 §§ RO).

Av 8 kap. 8 § RO följer att en muntlig fråga ställs vid en frågestund som anordnas i kammaren och att frågan besvaras omedelbart av ett statsråd. En fråga vid statsrådets frågestund ska antingen vara av övergripande allmänpolitiskt slag eller avse ett ämne som faller inom ett av de närvarande statsrådets ansvarsområde och gälla statsrådets tjänsteutövning (Parlamentarisk handbok, Arbetet i kammaren och utskott och interparlamentariskt samarbete, s. 25).

Pågående arbete

Regeringsbildning

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

Studien ska genomföras av ett antal statsvetare vid Lunds universitet och Umeå universitet. Enligt ett pressmeddelande från Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond ingår 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 är att analysera det gångna förloppet. I uppdraget ingår inte att utreda eller föreslå förändringar. Studien ska vara färdig inom ett år och en slutrapport ska presenteras för riksdagen vid ett öppet seminarium under våren 2020.

Tidigare utredningar och behandling i utskottet

Regeringsbildning

Grundlagsutredningen behandlade frågor om regeringsbildning och misstroendeförklaring (SOU 2008:125 s. 257 f.). Kommittén 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 (s. 269). 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 kommittén 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 och vid ett yrkande om misstroendeförklaring borde alltså enligt kommittén inte ändras.

En annan fråga var enligt Grundlagsutredningen om reglerna om regeringsbildning och misstroendeförklaring borde ändras i något annat avseende. I denna del konstaterades att möjligheterna att framställa ett yrkande om misstroendeförklaring hade haft både principiell och praktisk betydelse samt bidragit till att vitalisera den moderna svenska demokratin. Enligt kommittén torde i allmänhet motsättningar mellan regeringen och

riksdagsmajoriteten kunna lösas utan att misstroendeförklaring behöver tillgripas, t.ex. genom att regeringen eller ett enskilt statsråd föregriper en sådan förklaring och avgår självmant. Genomgången av bestämmelsernas tillämpning visade också att det hade varit relativt ovanligt med yrkanden om misstroendeförklaring. Vidare framhölls att de omröstningar som hittills hade hållits inte heller resulterat i en misstroendeförklaring, eftersom de inte fått föreskriven majoritet i riksdagen.

Samtidigt framhöll Grundlagsutredningen att regeringsformens regler om misstroendeförklaring ska ses om en yttersta garanti för parlamentarismen och reglerna fyller därmed en mycket betydelsefull roll i vårt statskick. Tillämpningen av bestämmelserna hade också visat sig fungera väl. Det fanns därför enligt kommittén inget behov av att ändra bestämmelserna om misstroendeförklaring.

Även när det gällde regeringsbildningsprocessen konstaterade Grundlagsutredningen att tillämpningen av bestämmelserna hade fungerat väl. Kommittén framhöll 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 kommittén 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 (SOU 2008:125 s. 271 f.). Som har redovisats tidigare föreslog kommittén i denna del att en omröstning om 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 kommittén till att klargöra att regeringen har tillräckligt stöd även i den nya riksdagen. En sådan ordning kan dessutom 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 emot sig men konstaterandet av detta görs inte beroende av att ett yrkande om misstroendeförklaring väcks.

Kommittén 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 kommittén 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 kommittén 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 regeringsskiften t.o.m. 2014 (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. och bet. 2014/15:KU10 s. 8 f.).

Övergångsregering

I samband med 1982, 1986, 1990 och 2006 års regeringsskiften har konstitutionsutskottet granskat hur övergångsregeringen utövat sina befogenheter (se bet. KU 1982/83:30, bet. KU 1986/87:33, bet. 1998/90:KU30 och bet. 2007/08:KU10).

I granskningen hösten 1990 påminde utskottet att det för en övergångsregering inte finns någon annan formell kompetensbegränsning än att den inte får besluta om extra val till riksdagen (bet. 1989/90:KU30 s. 13). Vidare framhöll utskottet med hänvisning till förarbetena till regeringsformen att bristen på stöd i riksdagen för en övergångsregering inskränker dess handlingsmöjligheter. Utskottet underströk allmänt vikten av att landet alltid har ett fungerande styrelseorgan. Det innebär enligt utskottet att även en övergångsregering måste ha vida ramar för sitt handlande, och ju längre en sådan regering sitter desto större handlingsfrihet måste den givetvis ha. Utskottet betonade vidare att det är särskilt viktigt att regeringen fullföljer påbörjade och planerade aktiviteter på det utrikespolitiska området. Om regeringens avgång beror på att statsministern avlidit eller lämnat regeringen av personliga skäl, ansågs den övergångsregering som då fungerar ha ännu större handlingsmöjligheter.

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 slitas 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 mera 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 emot 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.). Kommittén konstaterade inledningsvis att regeringens möjlighet att utlysa extra val är ett viktigt inslag i vårt politiska system. Samtidigt går det enligt kommittén 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. Kommittén 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 kommittén innebära att de kommunala valen någon gång skulle äga rum fristående från riksdagsvalen. Grundlagsutredningen ansåg dock att även redovisad ordning hade nackdelar. Bland annat kunde det finnas en risk för att en regering i ett starkt opinionsläge skulle vara frestad att använda sig av extravalsmöjligheten 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 kommittén 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 kommittén att rätten att få tillgång till handlingar bättre skulle korrespondera med utskottets granskningsområde.

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.

Av betydelse för frågan om sanningsplikt vid utskottsutfrågningar är även saklighetskravet i 1 kap. 9 § RF. 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 statskicket att den som ombeds inkomma med 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.

Därutöver 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 samman 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 anförs 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 åtgärder 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.

Under våren 2018 behandlade utskottet motionsyrkanden om konstitutionsutskottets granskning motsvarade 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. Motionsyrkandena avstyrktes därmed. I denna del finns i betänkandet en reservation (SD).

Utskottets ställningstagande

Grundlagsutredningen behandlade bl.a. frågor om regeringsbildningen. Kommittén ansåg att regeringsbildningsprocessen fungerade bra och att det inte fanns skäl att föreslå några ändringar i det befintliga systemet. Regeringsbildningen som följde efter 2018 års val blev vid en jämförelse med tidigare års regeringsbildningar dock utdragen, och det krävdes tre försök innan riksdagen godkände talmannens förslag till statsminister. Bakgrunden var 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.

Enligt utskottet finns skäl att avvakta vilka erfarenheter som kan dras av regeringsbildningen efter 2018 års val innan utskottet tar ställning i fråga om behovet av en översyn av bestämmelserna i regeringsformen. I detta sammanhang kan bl.a. noteras att Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond har beslutat att finansiera en studie om den senaste regeringsbildningen och att resultatet av studien ska presenteras under våren 2020. Mot denna bakgrund avstyrker utskottet motionen.

Grundlagsutredningen gjorde vidare en samlad översyn av ordningen för extra val. Utskottet anser att det inte finns skäl att förorda en ny översyn i denna del och avstyrker motionen.

När det gäller frågan om en övergångsregerings befogenheter kan konstateras att de regleras endast i begränsad omfattning i regeringsformen. Skälet för detta är att en övergångsregerings handlingsfrihet inte har ansetts lämpa sig för grundlagsreglering. Utifrån motivuttalanden och uttalanden av konstitutionsutskottet har det utvecklats en praxis för en övergångsregerings befogenheter. I samband med tidigare regeringsskiften har konstitutionsutskottet granskat hur en övergångsregering utövat sina befogenheter. Utskottet avser även i år att fatta beslut om att genomföra en sådan höstgranskning. Mot den bakgrunden finner utskottet i nuläget inte skäl att ta ett sådant initiativ som motionären yrkar på. Motionen avstyrks därmed.

Slutligen vad gäller motionsyrkandena om konstitutionsutskottets granskning vidhåller utskottet sina tidigare ställningstaganden och avstyrker motionsyrkandena.

En minskning av antalet riksdagsledamöter

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om att minska antalet riksdagsledamöter.

Motionerna

Yrkanden om att minska antalet riksdagsledamöter framställs av Mikael Eskilander (SD) i motion 2018/19:76, av Boriana Åberg (M) i motion 2018/19:1017 yrkande 1 och av Johanna Jönsson (C) i motion 2018/19:1942. Som skäl anför motionärerna bl.a. att effektiviteten i riksdagens arbete skulle påverkas positivt av en sådan förändring och att det skulle minska administrationen och kostnaderna och även ge de invalda ledamöterna ett större helhetsinflytande och ansvar. Andra skäl som framförs är 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, att den tekniska utvecklingen gör att väljarna i dag lätt kan nå de folkvalda oberoende av geografiskt avstånd och att ett minskat antal ledamöter skulle innebära en högre igenkännlighet bland väljarna.

Gällande ordning

Av 3 kap. 2 § RF följer att riksdagen består av en kammare med 349 ledamöter och att det ska finnas ersättare för ledamöterna. Det relativt stora ledamotsantalet motiverades när det infördes av farhågor för att ett lägre ledamotsantal kunde medföra att glesbygden fick för få ledamöter (Holmberg m.fl.,

Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 230). Dessutom ansågs de många ledamöterna ge bättre garantier för att varje stort politiskt parti blev representerat i varje valkrets.

Tidigare utredningar

Sedan enkammarssystemet 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 ersättarfrågan 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 anförde Grundlagsutredningen 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 kommittén relevant även utifrån andra utgångspunkter och diskuterades bl.a. i ljuset av antalet riksdagsledamöter i förhållande till andra jämförbara länder. Grundlagsutredningens bedömning var att antalet ledamöter i riksdagen inte borde minska. Regeringen gjorde ingen annan bedömning (prop. 2009/10:80).

Tidigare behandling

Motioner om att minska antalet riksdagsledamöter har behandlats av utskottet 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.

Senast utskottet behandlade motionsyrkanden om att minska antalet riksdagsledamöter var våren 2018 (bet. 2017/18:KU36 s. 55 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte motionsyrkandena.

Utskottets ställningstagande

Motioner om att minska antalet riksdagsledamöter har tidigare varit uppe till behandling i utskottet. Utskottet vidhåller sina tidigare ställningstaganden och avstyrker motionsyrkandena.

Byte av partitillhörighet och ledamotsuppdraget

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om begränsningar i ledamotsuppdraget vid byte av partitillhörighet och om en möjlighet att avsätta riksdagsledamöter med en hög frånvaro.

Motionerna

I motion 2018/19:445 efterlyser Markus Wiechel och Sara Seppälä (båda SD) yrkande 2 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.

Maria Stockhaus (M) begär i motion 2018/19:1192 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 under en mandatperiod byta parti eller bli partilös.

I motion 2018/19:1255 efterlyser Hans Rothenberg (M) ett tillkännagivande 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. Oavsett om en vald ledamot under en mandatperiod lämnar sitt parti och fortsätter sitt uppdrag som politisk vilde eller om vederbörande ansluter sig till ett annat parti leder det enligt motionären till politiska konsekvenser. Av respekt för att demokratin ytterst manifesterar sig i allmänna val och dess efterföljande politiska arbete, är det därför angeläget att hantera konsekvenserna av partiavhopp där ledamöterna väljer att ha kvar sina uppdrag.

Markus Wiechel (SD) begär i motion 2018/19:341 yrkande 1 ett tillkännagivande om åtgärder mot förtroendevaldas skolk. Enligt motionären riskerar förtroendevalda med hög frånvaro och som inte utför sitt förtroendeuppdrag att skada både medborgarnas förtroende för demokratin och balansen inom de demokratiska församlingarna. Regeringen bör därför återkomma med förslag på hur förtroendevalda med en orimligt hög frånvaro kan avsättas.

Gällande ordning m.m.

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). I regeringsformen fanns tidigare en definition av begreppet parti. Definitionen togs bort i samband med att det infördes krav på obligatorisk föranmälan av partier som vill delta i val (prop. 2013/14:48 s. 55 f., bet. 2013/14:KU16, bet. 2014/15:KU2). I propositionen betonades att den föreslagna ändringen inte innebär någon ändring i sak av möjligheterna för en sammanslutning eller väljargrupp att ställa upp i val utan att dessförinnan ha organiserat verksamheten på sådant sätt att kraven för att vara en juridisk person är uppfyllda.

Riksdagen utses genom fria, hemliga och direkta val. Vid sådant val sker röstning på parti med möjlighet för väljarna att lämna särskild personröst (3 kap. 1 § första och andra styckena RF).

I 3 kap. 4 § andra stycket RF föreskrivs att endast den som uppfyller villkoren för rösträtt kan vara ledamot av riksdagen eller ersättare för en ledamot. Varje svensk medborgare som är eller någon gång har varit bosatt i landet och har fyllt 18 år har rösträtt vid val till riksdagen (3 kap. 4 § första stycket RF).

Några andra begränsningar i form av valbarhets- och behörighetsvillkor för en riksdagsledamot eller ersättare finns inte. Partierna har fri rätt att nominera kandidater till sina listor.

Den fria nomineringsrätten har länge ansetts vara en central princip i det svenska valsystemet. Denna princip kommer till uttryck på så sätt att det inte finns några bestämmelser som ställer upp några formella krav som begränsar

väljarnas möjligheter att bilda partier och nominera kandidater i val. Den kommer även till uttryck genom avsaknaden av regler som styr partiernas nomineringsförfarande (jfr prop. 2013/14:48 s. 54). Genom bestämmelser i vallagen (2005:837) har den fria nomineringsrätten i praktiken begränsats i viss utsträckning.

I 2 kap. 1–13 §§ vallagen finns bestämmelser om registrering av partibeteckning och anmälan av kandidater. Att registrera en partibeteckning är dock frivilligt. Genom registrering av partibeteckning och anmälan av kandidater kan en partibeteckning få ett visst skydd i val. Skyddet innebär att det inte får registreras någon förväxlingsbar partibeteckning. Registreringen innebär också ett skydd mot illojal användning av en partibeteckning vid val. Skyddet består i att sådana namn som skrivits till eller som inte avser någon av de kandidater som partiet anmält till valet ska anses obefintliga om de förekommer på valsedlar för partiet.

Av 2 kap. 14 § vallagen följer att ett parti som vill delta i ett val skriftligen ska anmäla detta till den centrala valmyndigheten. En anmälan om deltagande i val ska göras senast 30 dagar före valdagen i det val som anmälan avser (2 kap. 17 § vallagen). Vid extra val och omval ska dock en anmälan som kommer in senare godtas, om den kommer in inom en vecka från beslutet om valdag. Enligt 2 kap. 20 § vallagen ska den som kandiderar för ett parti som har anmält sitt deltagande i ett val skriftligen ha samtyckt till kandidaturen. Ett sådant samtycke ska lämnas in till den centrala valmyndigheten eller, i den utsträckning som regeringen bestämmer, länsstyrelsen senast fredagen före valdagen.

I 4 kap. 11 § RF 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 f.).

Enligt 4 kap. 11 första stycket RF 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 § andra stycket RF. 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 RF). 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 upphörande av uppdraget för ledamöter i fullmäktige och för ledamöter i en nämnd (4 kap. 6–10 §§).

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

det. Ett parti kan alltså inte frånta en ledamot som lämnat partiet dennes uppdrag inom riksdagen mot ledamotens vilja.

En riksdagsledamot kan enligt 5 kap. 3 § RO efter prövning få ledigt från sitt uppdrag. Prövningen görs av talmannen eller riksdagen, beroende på ledighetens längd. Om ledigheten varar minst en månad ska ledamotens uppdrag under tiden utövas av en ersättare. Om ledigheten avser en period om en månad eller längre beslutar kammaren om ledighet för andra skäl än sjukdom eller föräldraledighet (5 kap. 4 § RO). Riksdagsstyrelsen har i fråga om riksdagsledamöters ledighet framhållit att ledamöterna har fått sitt mandat av väljarna i samband med val (framst. 2005/06:RS4 s. 82). Det är ledamotens ansvar att leva upp till detta förtroende, och i nästa val avgör väljarna om förtroendet ska förnyas. Det innebär enligt riksdagsstyrelsen att varje ledamot i samarbete med sitt parti själv får avgöra hur han eller hon ska sköta sitt uppdrag under löpande valperiod. Det finns inga formella krav på hur stor arbetsinsats en ledamot ska göra.

Av riksdagsstyrelsens framställning Översyn av riksdagsordningen framgår att praxis för att bevilja tjänstledighet för att fullgöra verksamhet utanför riksdagen är mycket restriktiv (framst. 2013/14:RS3 s. 183). I princip tillåts endast tjänstledighet för uppdrag som statssekreterare, sjuk- och föräldraledighet samt internationella uppdrag.

Tidigare utredningar m.m.

I förarbetena till regeringsformen avvisas tanken på en lagreglering av partiernas nomineringsförfarande (prop. 1973:90 s. 160 f.). Frågan om att införa någon form av offentlig kandidatur har väckts vid ett flertal tillfällen under återopande av att väljarna måste veta vilka partier som ställer upp i valet för att de ska kunna göra ett rationellt partival. En sådan ordning skulle också, har det framhållits, innebära vissa fördelar i ordningshänseende. Exempelvis på det kommunala planet skulle man kunna komma till rätta med problemet med att mandat förblir obesatta, vilket emellanåt inträffar om ett parti får många röster i en valkrets utan att ha några kandidater där.

Grundlagsutredningen föreslog bl.a. att det skulle införas bestämmelser i kommunallagen som ger fullmäktige möjlighet att besluta om extra val till fullmäktige mellan ordinarie val. Syftet med förslaget var bl.a. att lösa ett låst politiskt läge i fullmäktige på grund av oklara eller instabila majoritetsförhållanden. Vidare övervägde kommittén om det borde införas inskränkningar i den fria nomineringsrätten genom krav på olika slag av offentliga valförberedelser, t.ex. obligatoriska förhandsanmälningar; kommittén beslutade dock att inte föreslå några förändringar av den gällande ordningen (SOU 2008:125 s. 213 f.). Däremot föreslog kommittén att en ny utredning borde ges i uppdrag att arbeta vidare med frågan. Regeringen höll med om detta. I samband med detta anförde regeringen att behovet av förändringar av valsystemet i det aktuella hänseendet och det sätt på vilket sådana lämpligen bör utformas kräver en ingående analys och noggranna avvägningar mellan

motstående intressen (prop. 2009/10:80 s. 97). Regeringen förklarade vidare att den hade för avsikt att tillsätta en utredning med uppdrag att överväga bl.a. denna fråga. Regeringen ställde sig dessutom bakom Grundlagsutredningens förslag om extra val efter beslut av fullmäktige. Riksdagen antog regeringens lagförslag i denna del (bet. 2009/10:KU19 och bet. 2010/11:KU4, rskr. 2010/11:21).

I oktober 2011 beslutade regeringen att ge en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag att göra en översyn av delar av valsystemet (dir. 2011:97). I kommitténs uppdrag ingick bl.a. att överväga om den fria nomineringsrätten borde inskränkas och om det borde införas krav på offentliga valförberedelser och att föreslå de grundlagsändringar och övriga lagändringar som den fann motiverade.

Kommittén, som antog namnet 2011 års vallagskommitté, överlämnade i januari 2013 delbetänkandet Proportionalitet i val samt förhandsanmälan av partier och kandidater (SOU 2012:94). I april 2013 överlämnade kommittén sitt slutbetänkande E-röstning och andra valfrågor (SOU 2013:24). I delbetänkandet lämnade kommittén bl.a. förslag om förhandsanmälan av partier för deltagande i val och samtycke till kandidatur samt partisymboler på valsedlarna.

När det gäller frågor om förhandsanmälan av partier för deltagande i val och samtycke till kandidatur uttalade kommittén bl.a. följande (SOU 2012:94 s. 168):

Ett problem, som uppmärksammats vid våra överväganden rörande den fria nomineringsrätten, kan vara att partier som av olika skäl har avstått från att skydda sina kandidatlistor inte har något som helst inflytande över vilka personer som sätts upp på partiets valsedlar och därmed inte heller över vilka personer som kan bli invalda som företrädare för partierna. Det skulle kunna förhindras genom att berörda partier före valet måste ha lämnat sitt samtycke till varje kandidatur. Den nuvarande ordningen enligt 2 kap. vallagen med registrering av partibeteckning och anmälan av samtliga kandidater ger partierna – med undantag för de här ovan nämnda fallen av dubbelkandidaturer – ett heltäckande skydd för sina kandidatlistor. Det är också den ordning som tillhandahålls partierna som skydd för sina kandidatlistor. Att därutöver införa ett generellt krav på partisamtycke för alla kandidaturer skulle i princip helt avskaffa väljarnas fria nomineringsrätt. Även om den nuvarande tillämpningen av den fria nomineringsrätten kan leda till problem, ibland allvarliga sådana, för de partier som väljer att inte skydda sina kandidatlistor, anser vi inte att problemen är av den omfattningen eller arten att det talar för att införa ett allmänt krav på partisamtycke för varje nominerad kandidat, särskilt med tanke på vilka följder detta skulle få för den fria nomineringsrätten.

De förslag som lämnades i delbetänkandet behandlades av regeringen i propositionen Proportionell fördelning av mandat och förhandsanmälan av partier i val (prop. 2013/14:48). Enligt regeringen finns det ett behov av att bättre säkerställa att mandaten i riksdagen, landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige fördelas proportionellt så att fördelningen speglar hur väljarna faktiskt har röstat. Regeringen föreslog därför ändringar i regeringsformen och vallagen som syftade till detta. Det skulle vidare enligt regeringen

vara lätt för väljare att skilja valsedlarna åt och välja rätt valsedel. Partierna föreslogs därför få rätt att trycka sin partisymbol i färg på valsedlarna. För att ge väljarna bättre förutsättningar för att veta vilka partier som ställer upp i ett val och göra det tydligare vilka partival de har att ta ställning till föreslogs vidare att det skulle införas krav på en obligatorisk förhandsanmälan av partier som vill delta i ett val. Regeringen konstaterade vidare att medborgarna ska ha rätt att själva bestämma om de ska ställa upp som kandidater för ett parti i val. Därför föreslog regeringen att det skulle införas ett obligatoriskt krav på samtycke från den som nomineras som kandidat för att han eller hon ska vara valbar.

Konstitutionsutskottet föreslog att riksdagen skulle anta grundlagsförslaget som vilande (bet. 2013/14:KU16). Lagändringarna, som trädde i kraft den 1 januari 2015, antogs av riksdagen (bet. 2014/15:KU2, rskr. 2014/15:19).

Tidigare behandling m.m.

Under riksmötet 2001/02 behandlade konstitutionsutskottet en motion om begränsningar i ledamotsuppdraget vid byte av partitillhörighet (bet. 2001/02:KU13). Utskottet instämde i vad som anfördes i motionen om att det kan uppkomma problem i den politiska beslutsprocessen om politiskt förtroendevalda under en pågående mandatperiod byter parti och ändå behåller uppdrag som det varit partigruppernas sak att besätta (s. 38). Denna problembild kunde enligt utskottet visserligen vara intressant att belysa. Utskottet såg dock stora svårigheter med att genom någon form av reglering finna en lösning på problemet. En sådan reglering skulle ovillkorligen innebära ingrepp i de grundläggande principer som det rådande valsystemet bygger på. Enligt utskottet borde ordningen fortsätta att vara den att frågan om vem som ska ha den typ av uppdrag som var aktuell är upp till respektive partigrupp, och att eventuella personförändringar löses internt inom gruppen. Utskottet framhöll att en utgångspunkt i detta sammanhang är att varje enskild ledamot bär sitt mandat med det parlamentariska ansvar det innebär. Därmed var utskottet inte berett att föreslå att riksdagen skulle vidta någon åtgärd med anledning av vad som anfördes i motionen och avstyrkte den därför. Utskottet vidhöll detta ställningstagande våren 2004 vid behandling av en motion om förtroendevalda som lämnar sitt parti under mandatperioden och blir politiska vildar (bet. 2003/04:KU9 s. 20).

Även våren 2007 avstyrkte utskottet en motion i frågan med hänvisning till att varje ledamot bär sitt mandat med det parlamentariska ansvar detta innebär. Utskottet var inte berett att ställa sig bakom de begränsningar som föreslogs i detta avseende (bet. 2006/07:KU11 s. 26).

Våren 2010 behandlade utskottet regeringens proposition 2009/10:80 En reformerad grundlag (bet. 2009/10:KU19). I samband med det behandlades en motion om partiernas inflytande vid partibyte. Utskottet konstaterade att förslaget om extra val till fullmäktige – i den mån det politiska läget har sin grund i att en ledamot har bytt parti – kan vara en väg att undgå problem som

kan uppkomma (s. 26). Utskottet var dock inte berett att frångå sina tidigare bedömningar där utgångspunkten varit att varje ledamot bär sitt mandat med det ansvar mot väljarna som det innebär. Utskottet uttalade vidare att det inte var berett att förorda en ordning som ger partiet ett avgörande inflytande i frågan om att en ledamot ska lämna partiet. Utskottet vidhöll våren 2012 sina tidigare ställningstaganden om mandatets innebörd och avstyrkte två motioner i denna del (bet. 2011/12:KU15 s. 28).

En motion om ökat partipolitiskt inflytande vid avsägelse av uppdrag behandlades även av utskottet våren 2014 (bet. 2013/14:KU18 s. 35 f.). Utskottet stod fast vid sina tidigare ställningstaganden om mandatets innebörd och avstyrkte motionen.

Våren 2017 behandlade utskottet ett motionsyrkande om ökat partiinflytande när en förtroendevald byter partitillhörighet (bet. 2016/17:KU30 s. 19 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte motionsyrkandet.

Även våren 2018 behandlade utskottet en motion om begränsningar i ledamotsuppdraget vid byte av partitillhörighet (bet. 2017/18:KU36 s. 57 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte motionen.

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.

Även våren 2018 behandlade utskottet ett motionsyrkande om en möjlighet att avsätta riksdagsledamöter med en hög frånvaro (bet. 2017/18:KU27 s. 16 f.). Utskottet vidhöll sitt tidigare ställningstagande och avstyrkte motionsyrkandet. I denna del finns i betänkandet ett särskilt yttrande (SD).

Utskottets ställningstagande

Motionsyrkanden om begränsningar i ledamotsuppdraget vid byte av partitillhörighet och om en möjlighet att avsätta riksdagsledamöter med en hög frånvaro har tidigare behandlats av utskottet. Utskottet vidhåller sina tidigare ställningstaganden och avstyrker motionsyrkandena.

Utredning om budgetpropositionens lämnande och provisorisk budget

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet, med utnyttjande av sin initiativrätt enligt 9 kap. 16 § RO, föreslår om att riksdagsstyrelsen bör tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att se över vissa bestämmelser om budgetpropositionens lämnande och provisorisk budget, och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

Bakgrund och gällande ordning

Enligt 9 kap. 1 § RF beslutar riksdagen om skatter och avgifter till staten samt om statens budget. Statens budget omfattar statens inkomster och utgifter för det följande budgetåret.

Regeringen ska lämna en budgetproposition till riksdagen (9 kap. 2 § RF). Av 9 kap. 5 § RO följer att en budgetproposition ska innehålla förslag till statens inkomster och utgifter för det kommande budgetåret. Budgetåret sammanfaller med kalenderåret.

Av tillägsbestämmelse 9.5.1 RO följer att budgetpropositionen ska lämnas senast den 20 september. De år då riksdagsval hålls i september ska budgetpropositionen i stället lämnas senast två veckor efter riksmötets öppnande. Om detta till följd av ett regeringsskifte inte är möjligt, ska budgetpropositionen lämnas inom tre veckor efter det att en ny regering har tillträtt, dock senast den 15 november. Har regeringsbildningen inte klarats av till den 15 november ska den sittande övergångsregeringen lägga fram en budgetproposition.

Enligt 6 kap. 3 § RF ska en nyvald riksdag senast två veckor efter det att den samlats genom omröstning pröva frågan om statsministern har tillräckligt stöd i riksdagen. Det är talmannen som avgör när inom denna tid omröstningen ska hållas.

När det gäller budgetprocessen i riksdagen tillämpas rambeslutsprocessen. Denna process innebär att beslut om statens budget för det närmast följande budgetåret fattas i två steg (11 kap. 18 § RO). I första steget i denna budgetprocess fastställer riksdagen genom ett enda beslut bl.a. en utgiftsram för varje utgiftsområde. Utgiftsramen anger det belopp som utgiftsområdets anslag högst får uppgå till. I andra steget i budgetprocessen fastställer riksdagen genom ett enda beslut hur anslagen för vart och ett av de 27 utgiftsområdena ska fördelas inom utgiftsramen. I detta steg beslutas även om bemyndiganden om ekonomiska åtaganden.

Om riksdagen inte har beslutat om en budget före budgetperiodens början, beslutar riksdagen i den omfattning som behövs om anslag för tiden till dess en budget har beslutats (9 kap. 5 § första stycket RF). Riksdagen kan uppdra

åt finansutskottet att fatta ett sådant beslut på riksdagens vägnar. Om riksdagen inte har beslutat om anslag enligt första stycket för ett visst ändamål, ska den senaste budgeten, med de ändringar som följer av andra beslut av riksdagen, gälla till dess att anslag beslutats (9 kap. 5 § andra stycket RF).

Bestämmelserna om provisorisk budget har aldrig tillämpats eftersom riksdagen hittills alltid kunnat besluta om en budget före budgetperiodens början. En tillämpning av bestämmelserna skulle dock kunna bli aktuell bl.a. om förhandlingarna om regeringsbildningen efter ett ordinarie val dragit ut på tiden (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 448). För det fallet att budgetbehandlingen inte har slutförts före budgetperiodens början gäller följande. De anslagsbeslut som riksdagen redan fattat står fast, och i övrigt bör först och främst gälla att riksdagen själv genom provisoriska beslut reglerar anslagen i den omfattning och för den tid som behövs (prop. 1973:90 s. 340). Initiativ till sådana provisoriska beslut kan utgå från regeringen eller från riksdagens utskott (Holmberg m.fl. s. 448). Riksdagen kan också uppdra åt finansutskottet att fatta provisoriska beslut på riksdagens vägnar. Den provisoriska regleringen ska begränsas till det som är nödvändigt. Av 9 kap. 5 § första stycket RF framgår inte vad som gäller för det fall att riksdagen inte ens provisoriskt har beslutat om anslag för viss verksamhet. För att undanröja den osäkerhet som detta kunde innebära och för att skapa goda förutsättningar för att statens verksamhet ska kunna fortgå relativt opåverkad infördes 9 kap. 5 § andra stycket RF (prop. 2009/10:80 s. 231 f.). Bestämmelsen i 9 kap. 5 § andra stycket RF innebär alltså att det alltid ska finnas en gällande budget. Innebörden av bestämmelsen är att om riksdagen inte ens provisoriskt har beslutat om anslag för ett visst ändamål, så ska den senaste budgeten, eller rättare sagt en budget motsvarande denna, gälla till dess riksdagen beslutar om en ny budget eller ett nytt anslag för detta ändamål.

Beslut av finansutskottet i en fråga som avses i 9 kap. 5 § RF ska meddelas regeringen genom en skrivelse från utskottet (tilläggsbestämmelse 10.6.1 RO).

Riksdagens budgetarbete kan delas in i fyra faser (jfr 2012/13:URF3 s. 198). Under den första fasan går riksdagsledamöterna igenom regeringens budgetproposition och utarbetar motioner. Det gäller i synnerhet oppositionspartierna som tar fram mer eller mindre heltäckande alternativbudgetar, s.k. skuggbudgetar, som svar på regeringens förslag i budgetpropositionen. I den andra fasan granskar utskotten regeringens och oppositionspartiernas budgetalternativ men även enskilda ledamöters motioner. Det gäller förslag dels om ramar för utgiftsområdena, dels om anslagen. Ytterligare beredningsunderlag kan behöva inhämtas. Under den tredje fasan debatteras och beslutas budgeten i kammaren. I den fjärde fasan, som avser tiden mellan riksdagens budgetbeslut och budgetårets början, ska riksdagens budgetbeslut genomföras av Regeringskansliet, regeringen och dess myndigheter. Bland annat beslutar regeringen om regleringsbrev för myndigheterna.

En erfarenhet från riksdagens budgetarbete efter 2018 års val var att tiden för budgetbehandlingen i riksdagen och för genomförandet av riksdagens budgetbeslut blev knapp.

Den 15 november 2018 överlämnade en övergångsregering budgetpropositionen för 2019 till riksdagen (prop. 2018/19:1). Finansutskottet behandlade därefter regeringens förslag i budgetpropositionen till bl.a. statens inkomster och utgiftsramar för 2019 (bet. 2018/19:FiU1). Utskottet behandlade också alternativa budgetförslag i denna del från Moderaterna, Sverigedemokraterna, Centerpartiet, Kristdemokraterna och Liberalerna. Finansutskottet tillstyrkte regeringens förslag. I betänkandet finns ett antal reservationer (M, SD, C, KD, L).

Finansutskottets betänkande debatterades och beslutades i kammaren den 12 december 2018. Riksdagen biföll bl.a. Moderaternas och Kristdemokraternas gemensamma reservation om förslag till utgiftsramar för 2019 och beräkning av inkomster i statens budget för 2019 (rskr. 2018/19:62). Det blev således en annan majoritet i kammaren jämfört med den i utskottet.

Under perioden den 13 december–21 december 2018 debatterades och beslutades i kammaren hur anslagen för varje utgiftsområde skulle fördelas inom utgiftsramen.

Den tidspressade budgetprocessen under hösten 2018 medförde snäva tidsramar för beredning och beslut i riksdagen. Riksdagens budgetbeslut innehöll i vissa delar omfattande ändringar i förhållande till regeringens förslag och utgiftsramarna för varje utgiftsområde beslutades i ett väldigt sent skede, vilket naturligtvis fick konsekvenser för steg två i rambeslutsprocessen. Även Regeringskansliet och regeringen fick ytterst begränsad tid för att till årsskiftet bl.a. bereda och besluta om regleringsbrev för myndigheterna. Även myndigheterna fick svårt att leva upp till sena budgetbeslut.

Med anledning av den tidspressade budgetprocessen 2018 har frågan uppkommit om det kan finnas skäl att se över tidpunkten för budgetpropositionens överlämnande. Det har även uppmärksammats att bestämmelserna i regeringsformen om provisorisk budget skulle kunna leda till tillämpningssvårigheter, bl.a. eftersom det är oklart hur de förhåller sig till den s.k. rambeslutsprocessen i 11 kap. 18 § RO. Bestämmelserna om provisorisk budget har aldrig behövt tillämpas eftersom riksdagen hittills alltid har fattat beslut om budgeten i tid.

Tidigare utredning och behandling i utskottet

Regeringens lämnande av budgetpropositioner

Budgetbehandlingen och valdagens förläggning behandlades av Grundlagsutredningen (SOU 2008:125 s. 179 f.). Kommittén föreslog att valdagen skulle flyttas från den tredje till den andra söndagen i september. Skälet till förslaget var enligt kommittén att skapa mer tidsutrymme för regeringens arbete med budgetpropositionen när det är valår. Kommittén framhöll att detta är särskilt angeläget om valet resulterar i ett regeringsskifte så att en ny regering får större möjlighet att omsätta sin politik direkt i sitt första budgetförslag. Vidare konstaterade Grundlagsutredningen att om förslaget om ändrad valdag skulle ge regeringen mer tid för budgetarbetet,

krävdes även en ändring av reglerna om när budgetpropositionen ska lämnas till riksdagen.

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). I riksdagen bereddes ärendet av konstitutionsutskottet. I sitt ställningstagande framhöll utskottet att det behövdes ett utförligare underlag för att avgöra vilken tidpunkt som borde gälla för lämnandet av budgetpropositionen (bet. 2009/10:KU19 s. 17). Utskottet underströk också vikten av att syftet med en tidigareläggning av valdagen, nämligen att ge en ny regering bättre förutsättningar att sätta sin prägel på sitt första budgetförslag, inte går förlorat.

I december 2011 beslutade riksdagsstyrelsen att uppdra åt dåvarande riksdagsdirektören att låta utreda när budgetpropositionen ska lämnas under ett valår m.m. (se bl.a. 2012/13:URF3 s. 196 f.). Riksdagsdirektören uppdrog i sin tur åt dåvarande kanslichefen i finansutskottet att genomföra utredningen. Riksdagsstyrelsen beslutade också att riksdagens gruppledare skulle utgöra referensgrupp till utredningen.

Utredaren, som redovisade sitt uppdrag i september 2012, föreslog att en nyvald regering efter ett val ska lämna budgetpropositionen inom tre veckor efter att den tillträtt. Det var elva dagar senare än då gällande bestämmelser. Det föreslogs vidare att en regering som sitter kvar efter ett val ska lämna budgetpropositionen senast två veckor efter riksmötets öppnande, dvs. en vecka senare än då gällande ordning. Utredaren framhöll att genom att riksdagens tid minskades med fyra dagar, och tidsperioden dessutom förlängdes med en vecka med anledning av valdagens ändring, får en nyvald regering tre veckor på sig att lämna sin första budgetproposition. Ändringen förutsatte att utskotten och kammaren använde de olika sätt som står till buds för att rationalisera sina uppgifter och därigenom komprimera tidsåtgången.

För att minska risken för att riksdagen inte hinner fatta beslut om statens budget föreslog utredaren vidare att den senaste dagen för att lämna budgetpropositionen skulle ändras från den 15 november till den 1 november. Utredaren framhöll att eftersom valdagen hade tidigarelagts med en vecka hade också tiden då regeringsförhandlingar efter valet kunde tänkas påbörjas tidigarelagts med en vecka.

Utredarens förslag remitterades till ett antal remissinstanser och behandlades därefter av Kommittén för översyn av riksdagsordningen (2012/13:URF3). Detta var en parlamentariskt sammansatt kommitté under ledning av dåvarande talmannen med uppdrag att göra en samlad översyn av riksdagsordningen, såväl materiellt som språkligt och lagtekniskt. Kommittén ställde sig bakom utredarens förslag om att en ny regering efter ett val bör få tre veckor på sig att utforma och lämna sin första budgetproposition till riksdagen och att en regering som sitter kvar efter ett val ska lämna budgetpropositionen senast två veckor efter riksmötets öppnande (s. 205). När det gällde frågan om absolut sista dagen för regeringen att lämna budgetpropositionen konstaterade kommittén att det under remissförandet

hade framförts invändningar mot förslaget till ändring. Kommittén påminde om sitt förslag att utskott efter enhälligt beslut i förväg ska få sammanträda under arbetsplenium och att detta också innebär att det kan bli lättare att få acceptans för att arbetsplenium äger rum under normal utskottstid vid tidsmässigt pressade situationer. Möjligheten att i undantagsfall ha arbetsplenium och utskottssammanträden samtidigt underlättar enligt kommittén på marginalen för riksdagen att behandla budgetpropositionen på kort tid. Kommittén ansåg därför att det inte skulle göras någon ändring av bestämmelsen att absolut sista dagen för att lämna budgetpropositionen är den 15 november. Riksdagsstyrelsen och riksdagen gjorde inte någon annan bedömning (2013/14:RS3, bet. 2013/14:KU46, rskr. 2013/14:351–352).

Provisorisk budget

Som ett led i Grundlagsutredningens arbete tillsatte kommittén våren 2008 en referensgrupp med huvudsaklig uppgift att se över bestämmelserna om finansmakten i regeringsformen i syfte att göra regleringen tydligare och ge kapitlet ett innehåll som bättre beskrev budgetprocessen.

Referensgruppen redovisade sitt arbete i en rapport (SOU 2008:115). I rapporten behandlade referensgruppen bl.a. provisorisk budget (s. 55 f.). I denna del konstaterade gruppen att bestämmelserna i regeringsformen inte hade tillämpats eftersom riksdagen hittills alltid kunnat besluta om en budget. Gruppen framhöll att en tillämpning av bestämmelserna kunde aktualiseras om förhandlingarna kring budgeten drog ut på tiden och regeringen till följd härav inte förmådde att avge någon budgetproposition inom de tidsgränser som föreskrivs i riksdagsordningen. Om de politiska meningsskiljaktigheterna bestod även i riksdagen kunde det enligt gruppen vara så att riksdagen inte kunde anta någon budget före årsskiftet. Gruppen framhöll att för redovisad eventualitet måste det finnas en lösning som säkerställer att statens verksamhet kan fortgå tämligen opåverkad fram till dess att en budget kan beslutas.

I rapporten framhöll referensgruppen att bestämmelserna i regeringsformen bygger på att riksdagen i en krissituation kan fatta de budgetbeslut som är nödvändiga. Enligt gruppen borde emellertid regleringen vara utformad så att den erbjuder en lösning för det fall varken riksdagen eller finansutskottet kan fatta beslut om en preliminär budget.

Referensgruppen ansåg att det vore en bättre utgångspunkt att låta det innevarande årets budget – eller rättare sagt en budget motsvarande denna – gälla som provisorisk budget fram till dess att beslut om budgeten har kunnat fattas. Genom en sådan lösning skulle det enligt gruppen alltid finnas en gällande budget. En sådan ordning utgjorde inget hinder mot att riksdagen, om förutsättningar för detta faktiskt skulle föreligga, fattar vissa budgetbeslut för det kommande året.

Gruppen föreslog att bestämmelserna om provisorisk budget i regeringsformen skulle ersättas med en bestämmelse som innebar att en budget

som motsvarar den tidigare beslutade budgeten, med de ändringar som beslutats av riksdagen, skulle gälla tills vidare.

Även Grundlagsutredningen behandlade bestämmelserna i regeringsformen om provisorisk budget (SOU 2008:125 s. 573 f.). Kommittén konstaterade att det inte framgick av då gällande bestämmelser vad som gällde i de fall riksdagen inte ens provisoriskt hade beslutat om anslag för en viss verksamhet. För att undanröja den osäkerhet som detta kunde innebära och för att skapa goda förutsättningar för att statens verksamhet skulle kunna fortgå relativt opåverkad borde enligt Grundlagsutredningen en ordning införas som innebär att det alltid finns en gällande budget. Mot bakgrund därav föreslog kommittén att om riksdagen inte fattat beslut om budgeten, inte ens provisoriskt, så ska det innevarande årets budget – eller rättare sagt en budget motsvarande denna – gälla som provisorisk budget fram till dess att beslut om budgeten fattas. Genom en sådan lösning kommer det enligt kommittén alltid att finnas en gällande statsbudget. Enligt kommittén utgör en sådan ordning inget hinder mot att riksdagen fattar vissa budgetbeslut för det kommande året om det finns förutsättningar för det. Riksdagen skulle t.ex. kunna besluta om en beräkning av statens inkomster samt om de samlade utgifterna och om anslag inom något eller några utgiftsområden före årsskiftet. Riksdagen skulle dessutom även i fortsättningen ha möjlighet att i den omfattning som behövs besluta om anslag för tiden fram till dess att en budget har beslutats. Även möjligheten att uppdra åt finansutskottet att fatta sådana beslut borde enligt kommittén finnas kvar. Till skillnad mot vad referensgruppen föreslog ansåg Grundlagsutredningen således att det endast är om riksdagen inte ens provisoriskt har beslutat om anslag för ett visst ändamål som den senaste budgeten temporärt ska gälla.

När det gäller 9 kap. 5 § första stycket RF föreslog Grundlagsutredningen endast en språklig ändring (s. 785).

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).

Utskottets ställningstagande

Den tidspressade budgetprocessen hösten 2018 väcker enligt utskottet frågor kring budgetprocessen efter ett val. En reglering bör vara utformad på ett sätt som säkerställer de bästa möjliga förutsättningarna för budgetbehandlingen i riksdagen och genomförandet av riksdagens budgetbeslut. Alltför snäva tidsramar för riksdagens budgetarbete kan innebära att utskotten och riksdagen får svårt att leva upp till beredningskraven. Det kan också leda till att regeringen, Regeringskansliet och myndigheterna får svårt att genomföra riksdagens budgetbeslut i tid. Samtidigt är det viktigt att regeringen får tillräckligt med tid för att bereda budgetpropositionen inför beslut.

En fråga som skulle kunna belysas närmare rör den dag en nyvald regering efter ett val senast ska lämna budgetpropositionen. Om en nyvald regering

kunde lämna budgetpropositionen tidigare än den 15 november skulle mer tid ges för beredning och genomförande av riksdagens budgetbeslut. Det har tidigare utretts om budgetpropositionen i denna situation borde lämnas senast den 1 november. Ett annat alternativ skulle kunna vara att ett överlämnande knyts till ett visst antal veckor efter riksmötets början eller öppnande.

Som har redovisats ovan ska en regering som sitter kvar efter ett val lämna budgetpropositionen till riksdagen senast två veckor efter riksmötets öppnande. För det fallet att den obligatoriska statsministeromröstningen hålls i slutet av gällande tidsfrist kan det medföra att regeringen måste fatta beslut om budgetpropositionen, trots att den nya riksdagen ännu inte har tagit ställning till om regeringen har riksdagens förtroende. En förlängning av tidsfristen för budgetpropositionens överlämnande från två veckor till t.ex. tre veckor skulle ge regeringen möjlighet att besluta budgetpropositionen vid en tidpunkt som infaller efter den obligatoriska statsministeromröstningen. Ytterligare en fråga som skulle kunna belysas närmare är således om det med anledning av den obligatoriska statsministeromröstningen finns behov att förlänga den tidsperiod om två veckor inom vilken en regering som sitter kvar efter ett val ska lämna budgetpropositionen.

Även principerna för förfarandet i riksdagen i en situation där riksdagen inte fattar beslut om budgeten i tid har aktualiserats, och regleringen om provisorisk budget bör enligt utskottet analyseras.

Mot bakgrund av det anförda anser utskottet att det finns skäl att ge en utredning i uppdrag att se över vissa bestämmelser som rör budgetprocessen. En sådan utredning bör enligt utskottet genomföras inom ramen för en parlamentariskt sammansatt kommitté inom riksdagen. Utredningen bör belysa och överväga om det finns skäl till ändringar av bestämmelserna om senaste dag för lämnande av budgetpropositionen de år då riksdagsval hålls i september och bestämmelserna om provisorisk budget. Om utredningen bedömer att det finns skäl till ändringar bör den lämna förslag till sådan reglering. Som utskottet tidigare har framhållit är det angeläget att syftet med tidigare reform om en tidigareläggning av valdagen, nämligen att ge en ny regering bättre förutsättningar att sätta sin prägel på sitt första budgetförslag, inte går förlorat.

Regeringen, Regeringskansliet och andra myndigheter berörs av aktuella frågor. Utskottet förutsätter att utredningen beaktar och tar om hand detta vid genomförandet av uppdraget.

Sammantaget anser utskottet att riksdagsstyrelsen bör tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att se över vissa bestämmelser om budgetpropositionens lämnande och provisorisk budget. Med utnyttjande av sin initiativrätt enligt 9 kap. 16 § RO föreslår utskottet att riksdagen ställer sig bakom vad utskottet anför och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

Regeringsarbetet och ett statsråds uppdrag

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om regeringsarbetet och om statsrådsuppdraget.

Jämför reservation 13 (SD).

Motionerna

Jonas Millard m.fl. (SD) efterlyser i kommittémotion 2018/19:127 yrkande 15 ett tillkännagivande om att återinföra statsrådsförsäkringen. För att påminna om högtidligheten och allvaret i statsrådsuppdraget bör enligt motionärerna en moderniserad statsrådsförsäkringen återinföras.

Därutöver begär Jonas Millard m.fl. (SD) i kommittémotion 2018/19:124 yrkande 6 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. 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 misstroende-votering.

I motion 2018/19:1103 begär Erik Bengtzboe (M) ett tillkännagivande om att riksdagen bör få pröva utnämningen av statsråden. För att stärka riksdagens makt bör riksdagen enligt motionären pröva statsministerns utnämningar av statsråd.

Gällande ordning m.m.

Tillsättande av statsråd och statsråds uppdrag

Regeringen består av statsministern och övriga statsråd vilka tillsätts av statsministern (6 kap. 1 § RF). De utnämnda statsråden ska anmälas för riksdagen (6 kap. 6 § RF). Utnämningarna prövas dock inte av riksdagen.

Ett statsråd tillsätts alltså av statsministern. Statsråden är inte arbetstagare i arbetsrättslig bemärkelse utan arvoderade uppdragstagare och har inte någon anställningstrygghet. Förklarar riksdagen att statsministern eller något annat statsråd inte har riksdagens förtroende, ska talmannen entlediga statsrådet (6 kap. 7 § första stycket RF). Uppdraget upphör också om statsministern entledigas eller dör (6 kap. 9 § RF). Även statsministern kan när som helst entlediga ett statsråd.

Enligt 6 kap. 2 § andra stycket RF 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.

Regeringsarbetet

Själva regeringsarbetet regleras närmare i 7 kap. RF. Bestämmelserna är avsiktligt knapphändigt utformade. Enligt förarbetena till regeringsformen bör regeringens arbetsformer inte göras till föremål för en ingående grundlagsreglering som tynger regeringsarbetet med formaliteter och hindrar en anpassning av arbetet till växlande förhållanden (prop. 1973:90 s. 179). 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

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 § RF följer att de statliga förvaltningsmyndigheterna i regel lyder under regeringen. Detta gäller även kommittéer och särskilda utredare eftersom de utgör myndigheter.

Tidigare behandling m.m.

Statsrådsförsäkran

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

Våren 2018 behandlade utskottet ett par motionsyrkanden om att återinföra statsrådsförsäkran (bet. 2017/18:KU36 s. 65 f.). Utskottet vidhöll sitt tidigare ställningstagande om att det inte fanns något skäl att återinföra statsrådsförsäkran och avstyrkte motionsyrkandena. I denna del finns i betänkandet en reservation (SD).

Samordnare

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. Kartläggningen visade att 60 samordnare hade utsetts under den aktuella tidsperioden. Dessa personer hade en rad olika beteckningar. Beteckningarna samordnare och nationell samordnare hade använts under hela den studerade perioden. Användningen av beteckningen nationell samordnare hade dock ökat de senaste sju åtta åren. Granskningen visade vidare att de identifierade samordnarna var organiserade på olika sätt, att samordnarnas uppdrag och arbete skilde sig åt och att samordnare med pådrivande uppgifter hade blivit vanligare under senare år.

När det gällde organisationsform noterade utskottet att drygt en tredjedel av de identifierade samordnarna utgjorde egna myndigheter (särskilda utredare eller kommittéer). Övriga identifierade samordnare utgjorde inte egna myndigheter. Dessa samordnare var organiserade på lite olika sätt, men de verkade alla, på ett eller annat sätt, vara knutna till Regeringskansliet.

Vidare konstaterade utskottet att de identifierade samordnarna inte var någon homogen grupp och att de hade tilldelats skiftande uppgifter. Med utgångspunkt från dessa uppgifter identifierade utskottet dock några olika huvudtyper av samordnare eller inslag i samordnarnas uppdrag, nämligen utredare, förhandlare, rådgivare, pådrivare och förvaltare. Hos en stor del av de identifierade samordnarna förekom två eller flera av dessa huvudtyper eller inslag. Därtill kom att gränserna mellan de olika huvudformerna eller inslagen var flytande.

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 dock enligt utskottet en rad frågeställningar av konstitutionellt intresse.

En fråga rörde samordnarnas koppling till Regeringskansliet under pågående uppdrag. I denna del konstaterade utskottet att det av 7 kap. 1 § RF följer att det för att bereda regeringsärenden och för att biträda regeringen och statsråden i övrigt ska finnas ett regeringskansli med departement för skilda verksamhetsgrenar. Av utskottets granskning framgick att det i uppdragen hos flera av de samordnare som på ett eller annat sätt hade varit knutna till Regeringskansliet ingått att på olika sätt samråda eller föra dialog med externa aktörer. Ibland hade dessa samordnare också haft pådrivande uppgifter. Särskilt i de fall en samordnare hade ett tydligt utåtriktat och pådrivande uppdrag kunde det enligt utskottet diskuteras om den typen av uppdrag bör utföras inom Regeringskansliets ram. I alla avseenden är det enligt utskottet av vikt med en tydlig rollfördelning mellan Regeringskansliet och samordnaren i förhållande till den omgivning som samordnaren verkar i.

Ytterligare ett ämne som utskottet uppehöll sig vid var offentlighetsprincipen. Utskottet framhöll att denna princip är en viktig del i vårt demokratiska samhällsskick och att den bör värnas i alla sammanhang. I denna del påminde utskottet om att den valda organisationsformen, dvs. en egen myndighet eller ett organ som på ett eller annat sätt är knutet till Regeringskansliet, har betydelse för offentlighetsprincipens tillämpning på samordnarens uppdrag och arbete när det gäller bl.a. diarieföring och att få ut handlingar. Av vikt ur offentlighetssynpunkt är vidare enligt utskottet allmänhetens möjlighet att få information om utsedda samordnare och valda organisationsformer. Enligt utskottet utvisade granskningen i denna del att det fanns vissa svårigheter för allmänheten att ta del av nämnda uppgifter.

Vidare konstaterade utskottet när det gäller uppgifter om beslutade samordningsuppdrag och utsedda samordnare att viss information kunde hämtas i regeringens årliga kommittéberättelse och i kommittéregistret i Regeringskansliets databas. Flera av de samordnare som hade identifierats vid utskottets kartläggning fanns emellertid inte redovisade i kommittéberättelsen och kommittéregistret. Av svaret från Regeringskansliet framgick också att det inte fanns någon samlad information om de samordnare som inte fanns redovisade i kommittéberättelsen.

Enligt utskottet är det viktigt att allmänheten på ett förhållandevis enkelt sätt kan hitta information om beslutade samordningsuppdrag, särskilt som samordnare typiskt sett har i uppdrag att verka utåtriktat genom kontakter med olika delar av samhället. Utskottet ansåg att det var angeläget med en enhetlig översyn av kriterierna för redovisningen i kommittéberättelsen och

kommittéregistret. Utskottet förutsatte att regeringen i t.ex. den kommande kommittéberättelsen skulle återkomma med en redovisning av de åtgärder som hade vidtagits i denna del.

Kartläggningen visade även att oavsett om de identifierade samordnarna utgjorde egna myndigheter eller inte användes beteckningar som förhandlare, förhandlingsman, förhandlingsperson, kontaktperson, koordinator, nationell samordnare och samordnare. Utskottet konstaterade att det rådde en viss oklarhet om innebörden och användningen av dessa beteckningar och att det därför finns skäl för regeringen att närmare överväga hur beteckningarna bör användas framöver.

Utskottet anförde vidare att även om det är upp till regeringen att avgöra formen för ett samordningsuppdrag och uppdragets innehåll är det samtidigt av vikt att berörda myndigheter informeras om beslutade samordningsuppdrag och uppdragets innehåll.

Därutöver framhöll utskottet att det är angeläget att regeringen inför ett beslut om samordningsuppdrag noga överväger frågor om organisationsform, uppdragets innehåll och redovisning, arbetsformer och kontakter, rollfördelningen mellan regeringen, det ansvariga statsrådet, Regeringskansliet och samordnaren samt kravet i budgetlagen om god hushållning med statens medel. Därtill kommer enligt utskottet att det är av vikt att behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter m.fl. inför beslut om samordningsuppdrag.

Utskottet anförde vidare när det gäller samordnarnas redovisning av sina uppdrag att det givetvis är angeläget att det inom Regeringskansliet finns rutiner för att säkerställa att det efterfrågade underlaget lämnas in.

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 låta utreda hur regeringens användning av nationella samordnare och riksdagens möjlighet att utkräva parlamentariskt ansvar för det arbete som dessa bedriver på regeringens uppdrag tydligare kan formaliseras och regleras. 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 uppmärksammats en rad frågeställningar av konstitutionellt intresse. Utskottet noterade att regeringen i skrivelsen framhöll att Riksrevisionens och Statskontorets rapporter tillsammans med konstitutionsutskottets uttalanden i nämnda granskningsärende 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.

Våren 2018 behandlade utskottet ett par motionsyrkanden om regeringens ansvar när den agerar genom ombud (bet. 2017/18:KU36 s. 65 f.). Utskottet vidhöll sitt tidigare ställningstagande och avstyrkte motionsyrkandena. I denna del finns i betänkandet en reservation (SD).

Riksdagens prövning av utnämning av statsråd

Våren 2018 behandlade utskottet en motion om att riksdagen borde pröva utnämningen av statsråd (bet. 2017/18:KU36 s. 65 f.). Utskottet fann inte några skäl att ta ett sådant initiativ och avstyrkte motionen.

Utskottets ställningstagande

Utskottet anser liksom tidigare att det inte finns något skäl att återinföra statsrådsförsäkringen. Även när det gäller motionsyrkandena om riksdagens prövning av utnämning av statsråd och om regeringens ansvar när den agerar genom ombud vidhåller utskottet sina tidigare ställningstaganden. Motionsyrkandena avstyrks därmed.

Normkontrollsystemet

Utskottets förslag i korthet

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

Jämför reservation 14 (C, L), 15 (SD), 16 (L) och 17 (M) samt särskilt yttrande 2 (SD, KD).

Motionerna

Författningsdomstol

Frågan om att inrätta en författningsdomstol eller en konstitutionsdomstol tas upp av flera motionärer. Johnny Skalin (SD) begär i motion 2018/19:208 ett tillkännagivande om att inrätta en nationell författningsdomstol. Liknande yrkanden läggs fram av Maria Malmer Stenergard (M) i motion 2018/19:1022, av Jan Ericson (M) i motion 2018/19:1849, av Tuve Skånberg m.fl. (KD) i kommittémotion 2018/19:2457 och av Bengt Eliasson m.fl. (L) i kommittémotion 2018/19:2588 yrkande 3. 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 några 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.

Normprövning

Jonas Millard m.fl. (SD) yrkar i kommittémotion 2018/19:124 yrkande 4 att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om abstrakt normprövning och tillkännager det för regeringen. Motionärerna framhåller bl.a. att det är angeläget att en domstol ska kunna granska befintliga lagar om dessa inte längre bedöms kunna tillämpas så som ursprungligen var avsett. En sådan abstrakt normprövning bör enligt motionärerna ske på en domstols initiativ alternativt av någon myndighet som är utsedd för ändamålet.

Därutöver yrkar Jonas Millard m.fl. (SD) i kommittémotion 2018/19:124 yrkande 5 att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om normprövning av EU-rättsakter och tillkännager det för regeringen. På motsvarande sätt som EU-domstolen anser sig ha tolkningsföreträde över svensk grundlag bör enligt motionärerna Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen eller Lagrådet ha till uppgift att pröva om anhängiggjorda påbud och dekret från EU är förenliga med svensk grundlag. Målet är dock enligt motionärerna inte att införa en renodlad författningsdomstol där alla författningar eller beslut från alla myndigheter ska kunna överprövas.

Bengt Eliasson m.fl. (L) yrkar i kommittémotion 2018/19:2588 yrkande 4 att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om abstrakt normprövning och tillkännager detta för regeringen. 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.

Lagrådets granskning och normprövning

Marta Obminska m.fl. (M) efterlyser i kommittémotion 2018/19:2812 yrkande 4 ett tillkännagivande om att se över hur Lagrådets ställning och domstolarnas lagprövning kan stärkas. Motionärerna anför att det finns behov av 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.

Gällande ordning m.m.

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 § RF 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 RF inhämtas yttrande från Lagrådet av regeringen eller, enligt vad som närmare anges i riksdagsordningen, av ett

riksdagsutskott. Av andra stycket följer att ett yttrande från Lagrådet ska inhämtas innan riksdagen beslutar

1. grundlag om tryckfriheten eller om motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt tekniska upptagningar,
2. lag om begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar,
3. lag som avses i 2 kap. 14–16 §§, 20 § eller 25 § (grundläggande fri- och rättigheter),
4. lag om behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad,
5. lag om kommunal beskattning eller lag som innebär åligganden för kommunerna,
6. lag som avses i 2 § första stycket 1 eller 2 (enskildas personliga ställning och deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes samt 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) eller lag som avses i 11 eller 12 kap. (rättskipningen och förvaltningen), eller
7. lag som ändrar eller upphäver en lag enligt 1–6.

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 ovan 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 RO 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 RO).

Av 8 kap. 22 § RF 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, och
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 § RF 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 RF).

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 RF 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 RF).

Med uttrycket offentligt organ avses inte enbart förvaltningsmyndigheter utan även andra organ som utövar offentliga förvaltningsuppgifter, t.ex. regeringen eller olika privaträttsliga subjekt till vilka sådana uppgifter har överlämnats (se t.ex. SOU 2008:125 s. 801).

”Lagprövning” enligt riksdagsordningen

Enligt 11 kap. 7 § första stycket RO 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 § RO). 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.⁵

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 § RF 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 § RF 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 § RF gäller, som krav för att ett förslag ska kunna antas direkt, att fem sjättedelar av de röstande enas om beslutet. Enligt 8 kap. 14 § RF 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 RF ändra riksdagsordningens huvudbestämmelser genom endast ett beslut, utan att iakttäta det särskilda lagstiftningsförfarandet som gäller för grundlag.

Avgöranden från Migrationsöverdomstolen och Högsta domstolen

Den 25 september 2018 meddelade Migrationsöverdomstolen två avgöranden som rörde lagstiftningen om en ny möjlighet till uppehållstillstånd för vissa ensamkommande unga (MIG 2018:17 och MIG 2018:18). I ett av målen hade Migrationsöverdomstolen bl.a. att ta ställning till migrationsdomstolens uppfattning att bestämmelsen om sänkt beviskrav för identiteten i den aktuella lagstiftningen inte fick tillämpas på grund av att stadgad ordning i ett väsentligt hänseende hade åsidosatts vid föreskriftens tillkomst (MIG 2018:18).

Migrationsöverdomstolen konstaterade inledningsvis att den aktuella regleringen gäller möjligheten för vissa utlänningar att beviljas uppehållstillstånd för att studera på gymnasium. Det rör sig alltså enligt

⁵ Riksdagens rapport 2008/09:RFR14 Konstitutionella kontrollfrågor s. 18 f.

domstolen inte om en reglering som inskränker någon grundlagsskyddad fri- och rättighet utan om en gynnande bestämmelse i utlänningsrätten som har införts i syfte att ge ökad möjlighet att bevilja uppehållstillstånd för en utsatt grupp. Vidare noterade domstolen att den brist som migrationsdomstolen hade ansett det innebära att den aktuella bestämmelsen om identitet inte fick tillämpas rörde beredningen under lagstiftningsärendet, dvs. en fråga som gäller riksdagens och regeringens sätt att arbeta när ny lagstiftning tas fram och att prövningen vidare rörde en föreskrift i lag, dvs. en föreskrift som hade beslutats av riksdagen. Det sagda innebär enligt Migrationsöverdomstolen att särskild försiktighet bör iakttagas vid prövningen av om bestämmelsen i regeringsformen om lagprövningsinstitutet leder till att den aktuella bestämmelsen i den tillfälliga lagen inte får tillämpas.

Vidare konstaterade Migrationsöverdomstolen att formerna för beredning av regeringsärenden endast i begränsad utsträckning är reglerade i regeringsformen. Domstolen noterade att det i 7 kap. 2 § RF uttrycks ett allmänt krav på att det vid beredningen av regeringsärenden ska inhämtas behövliga upplysningar och yttranden från bl.a. berörda myndigheter och kommuner och att det alltså inte är frågan om ett absolut krav utan ett remissförfarande som ska användas i den mån det behövs. Vidare framhöll domstolen att några närmare bestämmelser om hur ett sådant förfarande ska gå till inte finns i regeringsformen och att närmare vägledning inte heller ges i dess förarbeten. När det gäller aktuell lagstiftning konstaterade Migrationsöverdomstolen att Lagrådet hade fört fram att beredningen av förslaget till den aktuella bestämmelsen inför lagrådsremissen inte varit godtagbar och att finansutskottet därefter under riksdagsbehandlingen av lagförslaget genomfört ytterligare beredning innan lagändringarna antagits av riksdagen. Sammantaget ansåg Migrationsöverdomstolen att stadgad ordning inte hade åsidosatts i något väsentligt hänseende vid tillkomsten av den aktuella bestämmelsen i den tillfälliga lagen och att något sådant hinder mot att tillämpa bestämmelsen alltså inte fanns.

Den 28 september 2018 meddelade Högsta domstolen en dom som rörde grovt vapenbrott (B 2646-18). I målen hade Högsta domstolen bl.a. att ta ställning till om stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid tillkomsten av några ändrade bestämmelser i vapenlagen (1996:67) och i vilken omfattning en domstol är förhindrad att tillämpa en föreskrift därför att det har gjorts formella fel när föreskriften kom till.

Högsta domstolen konstaterade bl.a. att brister vid beredningen av ett lagärende måste vara väsentliga för att få betydelse vid lagprövningen, att detta torde bli aktuellt endast i undantagsfall och att lagprövningen alltså skiljer sig från Lagrådets bredare granskning. Vidare framhölls att lagprövningen när det gäller beredningen av ett lagärende får anses ta sikte på i vad mån frågor av betydelse för rättssäkerheten har utretts och belysts. Om det tydligt brister i det avseendet samtidigt som det har förekommit ett ofullständigt remissförfarande bör det enligt Högsta domstolen kunna inverka vid en lagprövning. Lagstiftningsärendets natur och om det har funnits någon reell

möjlighet för remissinstanserna att överväga förslagen och tillföra ärendet sakkunskap och synpunkter blir då av betydelse. Om återverkningarna för enskilda i något centralt hänseende framstår som helt outhärdliga eller oöverblickbara, trots att upplysningar rimligtvis hade kunnat hämtas in genom ett mer sedvanligt remissförfarande, skulle detta enligt Högsta domstolen kunna leda till bedömningen att stadgad ordning har satts åt sidan i ett väsentligt hänseende.

Samtidigt konstaterade Högsta domstolen att en begränsning följer av påminnelsen i 11 kap. 14 § andra stycket RF om att riksdagen är att betrakta som grundlagens främsta uttolkare och att det då i en lagprövning enligt 11 kap. 14 § första stycket andra meningen RF får anses ligga att domstolen ska ta särskild hänsyn till om riksdagen har funnit att beredningen, på de grunder som regeringen eller utskottet har anfört, kan godtas trots en avvikelse från sedvanlig beredning.

Högsta domstolen framhöll vidare att den uppgift som domstolarna har enligt regeringsformen innebär att en domstol inte kan inskränka sig till att enbart konstatera att frågan har uppmärksamats av riksdagen. Det ankommer på domstolen att göra en egen bedömning av om avvikelsen från det normala förfarandet vid lagstiftning är av sådan natur att föreskriften inte får tillämpas. Högsta domstolen ansåg att 11 kap. 14 § andra stycket RF i sammanhanget måste förstås så att domstolen ska ge riksdagens tolkning stor tyngd och att det krävs starka skäl, närmast av allmänt rättsstatlig karaktär, för att gå ifrån den tolkningen. Ett sådant försteg för riksdagens tolkning får dock enligt Högsta domstolen anses förutsätta att riksdagsbehandlingen innefattar en uttolkning av regeringsformen i förhållande till den aktuella bristen i beredningen av lagstiftningsärendet. I detta sammanhang får det särskild betydelse att riksdagen redovisar sin bedömning av Lagrådets yttrande.

När det gällde bedömningen i det enskilda fallet konstaterade Högsta domstolen, i likhet med justitieutskottet, att beredningen av ändringarna i vapenlagen hade varit bristfällig, att remisstiden varit alltför kort och motiveringen för denna avvikelse bristande. Detta gällde enligt Högsta domstolen även om det beaktas att lagstiftningsärendet hade haft en begränsad omfattning. Stadgad ordning hade därmed inte följts fullt ut. Det saknades dock enligt Högsta domstolen stöd för slutsatsen att återverkningarna för den enskilde som en följd av den korta remisstiden hade blivit helt outhärdliga eller oöverblickbara. Inte heller kunde bristerna på någon annan grund bedömas som väsentliga i den mening som avses i 11 kap. 14 § första stycket andra meningen RF. Den nya lydelsen av några bestämmelser i vapenlagen skulle alltså tillämpas i målet.

Tidigare utredningar och behandling i utskottet

Allmänt

Som 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 Högsta domstolen 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 gick svårligen att förena med kravet att en fri- och rättighetsreglering inte får innebära att politisk makt förs över till icke-politiska organ.

I samband med riksdagsbehandlingen av propositionen avstyrkte ett enigt konstitutionsutskott 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”.

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 ifrågavarande överordnade regeln är utformad. När det gäller 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 rättsreglerna 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 innehåller 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 enhälligt att det inte kunde komma i fråga att i något hänseende ändra lagprövningsrätten (bet. KU 1978/79:39 s. 12). Enligt utskottet måste uppenbarhetsrequisitet 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. Uppenbarhetsrequisitet 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 Rättighetsskyddsutredningen.

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 gäller 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.).

Motioner

Motioner om att inrätta en författningsdomstol avstyrktes därefter av konstitutionsutskottet 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 konstitutionsutskottet 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.

Demokratiutredningen

Demokratiutredningen anförde i sitt slutbetänkande En uthållig demokrati! (SOU 2000:1) att staten hade skäl att utveckla säkrare system för extern tillsyn och domstolskontroll till skydd för medborgarnas rättigheter och integritet och pekade på slopandet av uppenbarhetsrekvisitet som ett sätt att säkra medborgarnas skydd mot myndigheters misstag och övergrepp. Enligt utredningen föreföll den tilltagande europeiseringen och EG-rättens inflytande göra de svenska domstolarna mer benägna att finna uppenbarhetsrekvisitet uppfyllt.

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 kring Lagrådets ställning och frågan om behovet av en speciell författningsdomstol eller om prövning borde ske 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.

I betänkandena 2001/02:KU13, 2003/04:KU9, 2004/05:KU13 (förenklad ordning) och 2005/06:KU15 (förenklad ordning) avstyrkte utskottet motioner med hänvisning till den ovan redovisade bedömningen.

Grundlagsutredningen

Grundlagsutredningen hade bl.a. i uppdrag att utreda frågorna om lagprövning och om det finns ett behov av en författningsdomstol. Kommittén 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 kommitténs överväganden i denna del (SOU 2008:125 s. 374). Grunderna för Sveriges statsskick ingick nämligen inte i kommitténs uppdrag. Av särskild betydelse i denna del var enligt kommittén det förhållandet att statsskicket är demokratiskt, dvs. att all offentlig makt i Sverige utgår från folket. Kommittén anförde att tanken om folksuveränitet förverkligas enligt det svenska statsskicket 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 anförde kommittén 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 statsskicket ger.

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

Kommittén ansåg att förhandskontrollen även i fortsättningen borde ske genom att Lagrådet lämnar rådgivande yttranden på begäran av regeringen eller ett riksdagsutskott. Enligt kommittén fanns det ingen anledning att inrätta andra organ för att utföra förhandsgranskningen eller att göra Lagrådets yttranden rättsligt bindande i något avseende. Däremot föreslog kommittén 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. Kommittén 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 kommittén 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. Kommittén föreslog dock att uppenbarhetsrekvisitet 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 kommittén 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). I anslutning till konstitutionsutskottets behandling av regeringens proposition 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.

Motioner

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 behandlade utskottet motioner om att inrätta en författningsdomstol och om normkontroll (bet. 2015/16:KU16 s. 67 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte motionerna.

Senast utskottet behandlade motioner om att inrätta en författningsdomstol och att stärka normkontrollsystemet var våren 2018 (bet. 2017/18:KU36 s. 78 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte motionsyrkandena. I denna del finns i betänkandet en reservation (SD) och ett särskilt yttrande (M, C, L, KD).

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. I de propositioner där regeringen inte följt Lagrådet hade regeringen i regel argumenterat för sitt ställningstagande. I denna del framhöll utskottet att det i en proposition måste föras en tydlig argumentering i de delar där Lagrådets förslag och synpunkter inte följts. Enligt utskottet är detta en viktig del i arbetet med att upprätthålla kvaliteten i lagstiftningsarbetet, i synnerhet när Lagrådets synpunkter har innehållit principiella invändningar mot förslags förenlighet med grundlagarna. Att regeringens ställningstagande har sin grund i t.ex. en annan juridisk bedömning än den Lagrådet gjort eller i ett visst politiskt hänsynstagande bör enligt utskottet redovisas tydligt. En tydlig argumentation från regeringens sida är enligt utskottet av avgörande betydelse för beslutsprocessen i riksdagen och möjligheterna att där föra en konstruktiv debatt om lagärendet i fråga.

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 lett till att regeringen utvecklat argumenteringen för ett lagförslag eller delar av det. Lagrådets synpunkter hade i andra lagärenden lett till att regeringen utrett eller övervägt en fråga ytterligare. Ibland hade regeringen med anledning av Lagrådets synpunkter valt att inte lägga fram ett lagförslag eller delar av det. Vidare hade regeringen i något lagärende efter kritik från Lagrådet skickat ut delar av ett lagförslag på remiss. I några lagärenden hade lagförslagen lagts fram, men samtidigt hade en fortsatt utredning aviserats. Enligt utskottet hade lagrådsgranskningen även i redovisade delar fyllt en viktig funktion i arbetet med att åstadkomma en god kvalitet i lagstiftningsarbetet.

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. När ett förslag inte följts hade regeringen också argumenterat för sitt ställningstagande; utskottet underströk vikten av en sådan argumentation för att riksdagen i beredningen av en proposition ska ges möjlighet att överväga de skäl som ligger bakom ställningstagandet att inte följa Lagrådet. Därtill kom enligt utskottet att Lagrådet hade lämnat olika typer av synpunkter och att omfattningen av Lagrådets kritik hade varierat. Ibland hade Lagrådets kritik endast avsett en enskild bestämmelse i ett lagförslag, medan den i andra lagärenden avsett hela lagförslag eller betydande delar av dem. 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.

Utskottets ställningstagande

Utskottet har tidigare behandlat motioner om en författningsdomstol och om normprövning. Utskottet vidhåller sina tidigare ställningstaganden och avstyrker motionsyrkandena.

När det gäller motionsyrkandet om Lagrådets granskning vill utskottet på nytt understryka att det nuvarande normkontrollsystemet får anses fungera väl. Normkontrollsystemet har också relativt nyligen utretts av Grundlagsutredningen, som endast föreslog vissa ändringar i regeringsformen för att stärka Lagrådets och domstolarnas normprövning. Utskottet anser att det i nuläget inte finns skäl att förorda en ny översyn i denna del och avstyrker motionsyrkandet.

Domstolarnas oberoende och rättskipningens självständighet

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om domstolarnas oberoende och om rättskipningens självständighet.

Jämför reservation 18 (M) och 19 (M).

Motionerna

Domstolarnas oberoende

Marta Obminska m.fl. (M) efterlyser i kommittémotion 2018/19:2812 tillkännagivanden om att en grundlagsutredning bör tillsättas i syfte att stärka domstolarnas självständighet (yrkande 1) och att se över reglerna för utnämning av justitieråd (yrkande 2). Enligt motionärerna bör en ny grundlagsutredning tillsättas med uppgift att överväga reformer som stärker domstolarnas långsiktiga oberoende. Bland annat bör inrättandet av ett från riksdag och regering fristående domstolsråd övervägas. En annan fråga rör domstolsanslagets placering i statens budget. Tillsynen av domstolarna bör även ses över. Det bör vidare enligt motionärerna i grundlag läggas fast hur reglerna för domarna i de högsta domstolarna bör se ut. I denna del framhåller motionärerna den lägsta åldern som ett justitieråd ska ha uppnått för att kunna åläggas att gå i pension och förutsättningarna för att avskeda ett justitieråd. Enligt motionärerna bör det vidare övervägas om Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen ska ges ett ökat inflytande över vilka som utnämns till justitieråd. I denna del bör även övervägas om nämnda domstolar bör ges en lagstadgad rättighet att under beredningsprocessen framföra synpunkter till Domarnämnden och även till regeringen om regeringen överväger att utse någon annan till justitieråd än den som domstolen förordar.

I motion 2018/19:1240 av Ann-Sofie Alm (M) delyrkande 2 begärs tillkännagivanden om att undersöka sätt att stärka och trygga demokratin. Motionären framhåller att en trygg demokrati kräver ett pålitligt rättsväsende. Enligt motionären bör en majoritet av Domarnämndens ledamöter utses av en kvalificerad majoritet av exempelvis justitieutskottet i riksdagen. Vidare bör det i regeringsformen införas en bestämmelse som ger t.ex. justitieutskottet vetorätt och därmed hindrar direkt olämpliga tillsättningar av bl.a. rikspolischefen.

Rättskipningens självständighet

Marta Obminska m.fl. (M) föreslår i kommittémotion 2018/19:2812 yrkande 3 ett tillkännagivande om behovet av att utreda hur långt domstolarnas grundlagsstadgade självständighet sträcker sig och 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. I denna del hänvisar motionärerna till ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen. 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 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 råder en diskrepans mellan Högsta förvaltningsdomstolens avgörande och ordalydelsen i 11 kap. 3 § RF finns det enligt motionärerna anledning att utreda om regeringsformen bör förtydligas så att det klargörs hur självständiga domstolarna är i förhållande till förvaltningsmyndigheterna.

Gällande ordning m.m.

Regeringsformen m.m.

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

I 1 kap. 8 § RF slås fast att det för rättskipningen finns 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 iaktta saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 § RF).

Gränsen för vad domstolarnas uppgifter ska vara bestäms alltså genom begreppet rättskipning (SOU 2008:125 s. 309 f.). Innebörden av begreppet är inte alldeles klart och har varit föremål för diskussion. Att det rör sig om domstolarnas uppgifter att avgöra rättstvister, tillämpa strafflag och i övrigt pröva rättsfrågor torde dock vara klart. I förarbetena till regeringsformen framhålls att domstolarnas verksamhet inte uteslutande utgörs av rättskipning (prop. 1973:90 s. 387 f.). Som exempel nämns vissa administrativa uppgifter som hänger samman med den dömande verksamheten. Därtill kommer att rättskipningsuppgifter i viss utsträckning också utförs av andra än domstolar.

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

Av 11 kap. 1 § tredje stycket RF 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 § RF 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 § RF).

I regeringsformen finns även bestämmelser om utnämningen av ordinarie domare och ordinarie domares rättsställning. Av 11 kap. 6 § RF 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 RF 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 RF 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 läkarundersökning. Om en sådan talan avser en ledamot av Högsta förvaltningsdomstolen prövas den av Högsta domstolen. Talan enligt 11 kap. 8 § första och andra styckena RF väcks av riksdagens ombudsman eller justitiekanslern.

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

Som exempel kan nämnas att enligt 4 kap. 1 § rättegångsbalken (RB) ska en lagfaren (juristutbildad) domare vara svensk medborgare och ha avlagt för behörighet till domarämbetet föreskrivna kunskapsprov. 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.

I Högsta domstolen ska det finnas fjorton justitieråd eller det högre antal som behövs (3 kap. 4 § RB). 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 § RF följer att ordinarie domare ska vara svenska medborgare.

Domstolarnas självständighet har inte hindrat att det har 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.

Samverkan mellan Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen

Sedan den 1 juli 2017 ges justitieråd möjlighet att tjänstgöra korsvis i de båda högsta domstolarna (prop. 2016/17:174, bet. 2016/17:JuU26, rskr. 2016/17:287). Bestämmelser om detta finns i rättegångsbalken och lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. Av bestämmelserna följer att Högsta domstolen får förordna den som är justitieråd i Högsta förvaltningsdomstolen att tjänstgöra i Högsta domstolen. Högsta förvaltningsdomstolen får på motsvarande sätt förordna den som är justitieråd i Högsta domstolen att tjänstgöra i Högsta förvaltningsdomstolen.

Lagändringar för att stärka domstolarnas och domarnas oberoende och opartiska ställning

Den 1 juli 2018 trädde vissa lagändringar i kraft med syfte 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 myndighet som lyder under regeringen. Myndigheten leds av en generaldirektör och fungerar som en serviceorganisation till domstolarna i landet. Domstolsverkets uppgift är att ansvara för övergripande samordning och gemensamma frågor inom Sveriges Domstolar. Av 1 § förordningen (2007:1073) 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 iakttä domstolarnas självständighet enligt regeringsformen.

Ett insynsråd är kopplat till Domstolsverket. Insynsrådet, som består av högst tio ledamöter, har till uppgift att utöva insyn i verksamheten och ge generaldirektören råd.

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 eller hyresråd. 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 RO).

Justitiekanslern

Justitiekanslern (JK) är en myndighet som lyder under regeringen. JK har tillsyn över bl.a. domstolarna, och i det arbetet ingår att granska att domstolarna följer de regler som styr deras verksamhet, och JK har möjlighet att väcka åtal mot domare.

Justitieombudsmännen

Riksdagens ombudsmän är en myndighet som lyder under riksdagen. Det finns fyra ombudsmän (justitieombudsmän, JO) och en av dessa är chefsjustitieombudsman. Justitieombudsmännen har till uppgift att utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar. Tillsynen omfattar såväl domstolar och andra myndigheter som

de anställda befattningshavarna. Varje justitieombudsman svarar för tillsynen inom sitt ansvarsområde.

Utgiftsområden

Huvuddelen av resurserna inom utgiftsområde 4 Rättsväsendet avser kriminalpolitiskt inriktad verksamhet (prop. 2018/19:1 utg.omr. 4 s. 12). I övrigt är rättsväsendets verksamhet inriktad på att avgöra rättsliga tvister mellan enskilda och mellan enskilda och det allmänna samt att handlägga olika typer av ärenden. Den kriminalpolitiskt inriktade verksamheten syftar till att öka tryggheten, upprätthålla allmän ordning och säkerhet, förebygga brott, utreda brott, se till att den som begått brott lagförs, verkställa påföljder och rättsliga anspråk samt ge stöd till dem som drabbats av brott. Utgiftsområdet innefattar myndigheter inom polisen och åklagarväsendet, Sveriges Domstolar samt Kriminalvården. Dessutom ingår Rättsmedicinalverket, Brottsförbyggande rådet (Brå), Brottsoffermyndigheten, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Domarnämnden och Gentekniknämnden.

Anslaget 1:5 *Sveriges Domstolar* är ett av anslagen inom utgiftsområde 4. Det får användas för utgifter för de allmänna domstolarnas, de allmänna förvaltningsdomstolarnas, hyres- och arrendenämndernas, Rättshjälpsmyndighetens, Rättshjälpsnämndens, Notariennämndens samt Domstolsverkets verksamhet. Vidare får anslaget användas för utgifter för den regionala avdelningen vid den enhetliga patentdomstolen.

I utgiftsområde 1 Rikets styrelse ingår avsnitten Statschefen, Riksdagen samt Riksdagens ombudsmän, Sametinget och samepolitiken, Regeringskansliet m.m., Länsstyrelserna, Demokratipolitik och mänskliga rättigheter, Nationella minoriteter, Medier och Sieps samt insatser för att stärka delaktigheten i EU-arbetet (prop. 2018/19:1 utg.omr. 1 s. 12).

Domarråd och europeiskt nätverk

I flera europeiska länder ligger ansvaret för den centrala domstolsadministrationen på ett domarråd, s.k. Council for the Judiciary (Melin och Lindskog, Domstolarnas oberoende behöver stärkas, SvJT 2017 s. 345). Dessa råd är medlemmar i ett nätverk, European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ), och fullvärdiga medlemmar i ENCJ är de centrala domstolsadministrativa organ som uppfyller grundläggande krav på oberoende (s. 354). Sverige har endast observatörsstatus i ENCJ.

Avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen

I juni 2012 beslutade Datainspektionen att förelägga Gotlands tingsrätt att upphöra med att på domstolens webbplats publicera uppspeltor innehållande namn på fysiska personer som var parter i mål och ärenden

eftersom publiceringen bedömdes stå i strid med 5 a § andra stycket personuppgiftslagen (1998:204).⁶

Gotlands tingsrätt överklagade Datainspektionens beslut hos förvaltningsrätten och yrkade att beslutet skulle undanröjas. Tingsrätten hänvisade till 11 kap. 3 § RF och anförde bl.a. att Datainspektionen inte får bestämma hur tingsrätten i ett särskilt fall ska tillämpa en rättsregel.

Förvaltningsrätten i Stockholm fann i likhet med Datainspektionen att tingsrättens publicering av aktuella uppgifter på webbplatsen innebar en kränkning av den registrerades personliga integritet. Behandlingen innebar enligt förvaltningsrätten ett missbruk av personuppgifterna, och Datainspektionen hade därför haft fog för sitt beslut att förelägga tingsrätten att upphöra med publiceringen. Mot bakgrund av det anförda avslog förvaltningsrätten överklagandet.

Beslutet överklagades till Kammarrätten i Stockholm. Kammarrätten, som inte fann skäl att göra någon annan bedömning än förvaltningsrätten, avslog överklagandet.

Kammarrättens beslut överklagades till Högsta förvaltningsdomstolen, som meddelade prövningstillstånd. I ett beslut meddelat den 16 maj 2014 anförde Högsta förvaltningsdomstolen bl.a. att 11 kap. 3 § RF är ett uttryck för principen om domstolarnas självständighet i dömandet (HFD 2014 ref. 32). Bestämmelsen kan emellertid enligt Högsta förvaltningsdomstolen inte anses omfatta sådana beslut som en domstol fattar i den egna verksamheten i fråga om domstolens administration. Det konstaterades vidare att det framgår av 25 § förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion att en tingsrätt ska upprätta uppsporslistor och när detta ska ske. En uppsporslista innehåller vanligen mål- och ärendenummer, parternas namn, tid och plats för sammanträdet samt uppgift om vad målet eller ärendet rör. Genom en uppsporslista får allmänheten kännedom om vilka förhandlingar som kommer att hållas en viss dag och var förhandlingarna hålls. Den som tar del av uppsporslistan kan alltså få information om att en namngiven person är föremål för åtal eller förekommer i ett mål som avser vårdnad om barn, förvaltare m.m. Tingsrättens publicering av uppsporslistor på internet hade enligt Högsta förvaltningsdomstolen utgjort en sådan behandling av personuppgifter som omfattas av personuppgiftslagens bestämmelser. Datainspektionen är tillsynsmyndighet enligt den lagen, och det hade alltså inte funnits hinder för Datainspektionen att utöva sin tillsyn genom ett föreläggande när det gällde personuppgiftsbehandlingen i fråga. Domstolen konstaterade att det framgick av utredningen att publiceringen inte längre förekom och att Gotlands tingsrätt hade återkallat överklagandet. Högsta förvaltningsdomstolen beslutade att målet skulle avskrivas.

⁶ Lagen upphävd 25 maj 2018 (SFS 2018:218).

Tidigare utredningar och behandling i utskottet

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 samhällseliga 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 domstolsväsende.

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 avseende 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. Kommittén 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 bl.a. genom uppgiften att se till att de i demokratisk ordning beslutade författningarna tillämpas på ett korrekt sätt. Domstolarna har också rättsskapande uppgifter exempelvis genom de högsta domstolarnas roll som prejudikatinstanser. Sveriges medlemskap i EU och de förpliktelser som följer av bl.a. Europakonventionen har dessutom enligt kommittén ytterligare tydliggjort domstolarnas roll i samhället och deras betydelse som en garanti för medborgarnas rättigheter.

Ett oberoende domstolsväsende 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 kommittén 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 kommittén anledning att överväga om tillägg eller förtydliganden borde göras. Bland annat föreslog kommittén 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 domstolsväsende. 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 uppgiften att utnämna ordinarie domare även i fortsättningen borde ankomma på regeringen (s. 319 f.). Det borde emellertid enligt Grundlagsutredningen införas ett öppet förfarande för rekrytering av samtliga ordinarie domare. Kommittén 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 Grundlagsutredningen 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).

Motioner

Våren 2016 behandlade utskottet 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.). I sitt ställningstagande konstaterade utskottet att regleringen i regeringsformen av domstolarnas och domarnas oberoende relativt nyligen hade utretts av Grundlagsutredningen som föreslagit ett antal ändringar i regeringsformen för att stärka domstolarnas och domarnas ställning och att dessa ändringar hade trätt i kraft den 1 januari 2011. Utskottet var inte berett att ta initiativ till en utredning i frågan. Mot bakgrund av det anförda avstyrkte utskottet motionsyrkandet.

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 domstolsväsende 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. Frågor av intresse att utreda är enligt utskottet bl.a. om det behövs ytterligare grundlagsreglering i någon eller några delar. I denna del lyfte utskottet fram antalet ledamöter i de högsta domstolarna och pensionsåldern för ett justitieråd. En annan fråga av intresse att utreda närmare enligt utskottet är om Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen i vissa fall ska kunna sammanträda i särskild sammansättning. Andra frågor rör Domstolsverkets organisation, styrning och roll. I denna del skulle enligt utskottet även alternativa organisationsformer kunna övervägas. En utredning om

domstolarnas och domarnas oberoende bör enligt utskottet genomföras inom ramen för en parlamentarisk kommitté.

Sammanfattningsvis ansåg utskottet att regeringen bör 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. Detta borde riksdagen enligt utskottet ställa sig bakom och tillkänna för regeringen. Utskottet tillstyrkte några motionsyrkanden, tillstyrkte ett par motionsyrkanden delvis och avstyrkte några motionsyrkanden. I denna del finns i betänkandet ett särskilt yttrande (M).

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

Regeringskansliet arbetar med frågan om att se över behovet av att ytterligare stärka domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt, men någon kommitté för en sådan översyn har ännu inte tillsatts.

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

Utskottets ställningstagande

Utskottet noterar att riksdagen har beslutat ett tillkännagivande till regeringen om att tillsätta en utredning med uppdrag att se över behovet av att ytterligare stärka domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt. Enligt tillkännagivandet bör översynen göras av en parlamentarisk kommitté, och frågor av intresse att utreda är bl.a. om det behövs ytterligare grundlagsreglering i någon eller några delar. I denna del lyfts antalet ledamöter i de högsta domstolarna och pensionsåldern för ett justitieråd. En annan fråga som bör utredas närmare är om Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen i vissa fall ska kunna sammanträda i särskild sammansättning. Andra frågor som nämns i tillkännagivandet rör Domstolsverkets organisation, styrning och roll. I denna del framhålls att även alternativa organisationsformer skulle kunna övervägas. Utskottet, som förutsätter att regeringen tillsätter en kommitté för att utreda frågorna, avstyrker mot den bakgrunden motionsyrkandena i denna del.

När det gäller motionsyrkandena om domstolarnas oberoende i övrigt finner utskottet inte skäl att ta sådana initiativ som motionärerna föreslår. Motionsyrkandena avstyrks därmed.

Utskottet vidhåller sina tidigare ställningstaganden om rättskipningens självständighet och avstyrker motionsyrkandet.

Riksrevisionens uppgifter

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om Riksrevisionens uppgifter.

Motionen

Markus Wiechel (SD) efterlyser i motion 2018/19:345 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 ordning m.m.

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten (13 kap. 7 § första stycket RF). Bestämmelser om att Riksrevisionens granskning kan avse också annan än statlig verksamhet meddelas i lag.

Enligt 13 kap. 7 § andra stycket RF ska statliga myndigheter lämna den hjälp och de uppgifter och upplysningar som Riksrevisionen begär för granskningen. Andra som får granskas har en motsvarande skyldighet beträffande den del av den egna verksamheten som granskas.

Av 13 kap. 8 § första stycket RF 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 RF). 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 § RF).

Antalet riksrevisorer regleras i riksdagsordningen. Enligt 13 kap. 5 § andra stycket RO ska riksrevisorerna vara tre.

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 hushållning, resursutnyttjande och måluppfyllelse. Som ett led i effektivitetsrevisionen får förslag lämnas om alternativa insatser för att nå avsedda resultat.

Under våren 2019 behandlade konstitutionsutskottet riksdagsstyrelsens framställning Översyn av Riksrevisionen – övriga lagändringar (2018/19:RS5). I framställningen behandlades några frågor om effektivitetsrevisionen. En av dessa frågor rörde effektivitetsrevisionens inriktning, och i denna del föreslogs att ordet samhällsnytta skulle tas bort från beskrivningen i revisionslagen. Som skäl anfördes bl.a. att Riksrevisionen ändå inom ramen för sin revisionella granskning ska bedöma

samhällseffekterna av en insats eller åtgärd som regeringen har vidtagit och att Riksrevisionen även i fortsättningen kan utföra revision som svarar mot förväntningar om breda granskningar som innefattar olika perspektiv. Vidare framhölls att Riksrevisionen bör kunna redovisa effekterna av politiska beslut och åtgärder, men det bör vara ett politiskt ansvar att avgöra om åtgärderna är samhällsnyttiga.

I framställningen föreslogs även en ändring i 4 § tredje stycket revisionslagen som innebär att beslut att lägga ned en granskning, som inte bara avsett förberedande åtgärder, ska redovisas och att det ska ske på annat sätt än i en granskningsrapport. Som skäl härför framhölls att det är angeläget att Riksrevisionen redovisar sin verksamhet även i delar som inte lett fram till någon granskningsrapport och att skälen anges för att ett påbörjat granskningsarbete som nått förbi ett visst förberedande stadium inte har slutförts. Dessutom ger en redovisning av skälen för att en granskning lagts ned omvärlden en möjlighet att bedöma om granskningen lagts ned på sakliga grunder.

I sitt ställningstagande underströk utskottet att det bör vara ett politiskt ansvar att avgöra om åtgärder som har vidtagits är samhällsnyttiga, och tillstyrkte förslaget att ordet samhällsnytta tas bort från beskrivningen av effektivitetsrevisionens huvudsakliga inriktning i 4 § andra stycket revisionslagen (bet. 2018/19:KU14 s. 21). Utskottet ställde sig även bakom förslaget om redovisning av beslut att lägga ned en granskning som inte bara avsett förberedande åtgärder, och tillstyrkte därmed förslaget till ny lydelse av 4 § tredje stycket revisionslagen. Utskottet föreslog att lagändringarna skulle träda i kraft den 1 april 2019.

Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2018/19:126–128).

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 följer vidare att Riksrevisionen ska lämna sina granskningsrapporter över effektivitetsrevisionen och sin årliga rapport över de viktigaste iakttagelserna vid effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen direkt till riksdagen. Enligt 9 kap. 18 § fjärde stycket RO ska talmannen överlämna en granskningsrapport från Riksrevisionen, som inte rör den verksamhet som bedrivs av riksdagens förvaltning 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 § RO). Regeringens skrivelse ska ges in till riksdagen inom fyra månader från det att regeringen har tagit emot granskningsrapporten.

Tidigare behandling

Våren 2014 avstyrkte utskottet 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 behandlade utskottet några motioner om Riksrevisionens uppgifter (bet. 2015/16:KU16 s. 89 f.). Utskottet vidhöll sitt tidigare ställningstagande och avstyrkte motionerna.

Senast utskottet behandlade motioner om att tydliggöra Riksrevisionens uppgift var våren 2018 (bet. 2017/18:KU36 s. 102 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte motionerna.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vidhåller sina tidigare ställningstaganden vid behandlingen av motsvarande motionsyrkanden om Riksrevisionen. Motionsyrkandet avstyrks därmed.

Bestämmelser om Sverige och det svenska språket

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om en programskrivning om Sverige i regeringsformen och om en grundlagsreglering om det svenska språket.

Jämför reservation 20 (SD).

Motionerna

Jonas Millard m.fl. (SD) yrkar i kommittémotion 2018/19:127 att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en ny programskrivning (yrkande 1) och om svenska språket (yrkande 5), och tillkännager detta för regeringen. 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 motion 2018/19:1351 begär Runar Filper (SD) 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.

Gällande ordning m.m.

I 1 kap. RF finns bestämmelser om statsskicket's 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. RF också en bild av det politiska systemet som demokratiskt och parlamentariskt (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 50).

Enligt 1 kap. 1 § RF 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 § RF 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 vidare det allmänna 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.

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.

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 2014–2019 för Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Utbildningsradion 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.

Tidigare utredning

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.

Tidigare behandling

Utskottet 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.

Våren 2018 behandlade utskottet några motionsyrkanden om en programskrivning om Sverige i regeringsformen (bet. 2017/18:KU36 s. 48 f.). Utskottet vidhöll sitt tidigare ställningstagande och avstyrkte motionsyrkandena. I denna del finns i betänkandet en reservation (SD).

Under våren 2018 behandlade utskottet även ett motionsyrkande om en reglering i grundlagen om det svenska språket (bet. 2017/18:KU36 s. 48 f.). Utskottet fann inte några skäl att ta ett sådant initiativ som motionären yrkade på. Motionsyrkandet avstyrktes därmed.

Utskottets ställningstagande

Motionsyrkanden om en programskrivning om Sverige i regeringsformen och om en grundlagsreglering om det svenska språket har tidigare varit uppe till behandling i utskottet. Utskottet vidhåller sina tidigare ställningstaganden och avstyrker motionsyrkandena.

Bestämmelse om helgdagar

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om en bestämmelse om helgdagar i regeringsformen.

Jämför reservation 21 (SD).

Motionen

Jonas Millard m.fl. (SD) begär i kommittémotion 2018/19:127 yrkande 7 ett tillkännagivande om att de helgdagar, med undantag för första maj som bör ersättas med annan helgdag, som anges i lagen om allmänna helgdagar ska lyftas in på lämplig plats i regeringsformen.

Gällande ordning

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 himmelfärdsdag, nationaldagen, midsommardagen och alla helgons dag.

Tidigare utredning

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.

Tidigare behandling

Motioner om att avskaffa första maj som helgdag har tidigare behandlats av konstitutionsutskottet.

Våren 2010 avstyrkte utskottet en sådan motion (bet. 2009/10:KU31 s. 6). I sitt ställningstagande påtalade utskottet att första maj länge har varit en allmän helgdag i Sverige, liksom i många andra länder. Utskottet anförde vidare att i samband med att nationaldagen blev allmän helgdag övervägdes vilken annan helgdag som borde upphöra för att finansiera reformen och att övervägandena ledde till att annandag pingst skulle upphöra att vara allmän helgdag. Utskottet ansåg att antalet helgdagar inte borde ändras och var inte berett att förorda att någon gällande helgdag skulle tas bort alternativt att någon ny helgdag skulle införas.

Senast utskottet behandlade motionsyrkanden om att avskaffa första maj som helgdag var våren 2019 (bet. 2018/19:KU18 s. 6 f.). Utskottet vidhöll sitt tidigare ställningstagande och avstyrkte motionsyrkandena.

Våren 2016 behandlade utskottet ett motionsyrkande om att de helgdagar, med undantag för första maj som borde ersättas med annan helgdag, som anges i lagen om allmänna helgdagar 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 2018 behandlade utskottet några motionsyrkanden om en bestämmelse om helgdagar i regeringsformen (bet. 2017/18:KU36 s. 50 f.). Utskottet vidhöll sitt tidigare ställningstagande och avstyrkte motionsyrkandena. I denna del finns i betänkandet en reservation (SD).

Utskottets ställningstagande

Utskottet anser liksom tidigare att det saknas skäl att införa en bestämmelse om helgdagar i regeringsformen. Motionsyrkandet avstyrks därmed.

Nationella minoriteter och minoritetsspråken

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om begränsningar i regeringsformens bestämmelser om nationella minoriteter och om att nämna de nationella minoriteterna och minoritetsspråken i regeringsformen.

Jämför reservation 22 (SD) och 23 (L).

Motionerna

Jonas Millard m.fl. (SD) begär i kommittémotion 2018/19:127 yrkande 4 att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om etniska, språkliga och religiösa minoriteters kultur- och samfundsliv och tillkännager detta för regeringen. 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. I denna del anför motionärerna att den nuvarande uppräkningsen 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 enligt motionärerna endast vara förbehållna de nationella minoriteter i Sverige som har erkänts genom lag.

Bengt Eliasson m.fl. (L) efterlyser i kommittémotion 2018/19:2925 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.

Gällande ordning m.m.

Av 1 kap. 2 § femte stycket RF följer bl.a. att det allmänna ska 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. Av sjätte stycket framgår 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 tornedalingar, 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.

Tidigare utredning

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 § sjätte stycket RF. Grundlagsutredningen föreslog därför ett sådant tillägg. I denna del noterade kommittén 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 § sjätte stycket RF. Det saknades därför enligt kommittén 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 § femte stycket RF föreslog Grundlagsutredningen endast en ändring av redaktionellt slag (s. 749).

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).

Tidigare behandling

Våren 2018 behandlade utskottet 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. I denna del finns i betänkandet en reservation (L).

Utskottets ställningstagande

Ett motionsyrkande om att nämna de nationella minoriteterna och minoritetsspråken i regeringsformen har tidigare varit uppe till behandling i utskottet. I denna del vidhåller utskottet sitt tidigare ställningstagande och avstyrker motionsyrkandet.

När det gäller frågan om begränsningar i regeringsformens bestämmelser om nationella minoriteter finner utskottet inte några skäl att ta ett sådant initiativ som motionärerna föreslår. Motionsyrkandet avstyrks därmed.

Bestämmelser om svenskt medborgarskap

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om att återinföra begreppet svenskt medborgarskap i regeringsformens bestämmelser.

Jämför reservation 24 (SD).

Motionen

Jonas Millard m.fl. (SD) begär i kommittémotion 2018/19:127 yrkande 2 ett tillkännagivande om att ta tillbaka senare grundlagsrevisions utmönstringar av begreppet svenska medborgare. Skyddet i svensk grundlag ska enligt motionärerna i första hand syfta på och åtnjutas av svenska medborgare.

Gällande ordning

I 2 kap. RF 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. RF 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 § RF 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 svenskt medborgarskap gäller också för ordinarie domare, justitiekanslern, Riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna.

Tidigare utredning

Rättighetsreglernas koppling till medborgarskap utreddes av Grundlagsutredningen (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. RF borde alltså enligt kommittén 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. RF 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, som därefter antogs av riksdagen (prop. 2009/10:80, bet. 2009/10:KU19 och bet. 2010/11:KU4, rskr. 2010/11:21).

Tidigare behandling

Våren 2018 behandlade utskottet 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 yrkar på och avstyrkte motionsyrkandena. I denna del finns i betänkandet en reservation (SD).

Utskottets ställningstagande

Utskottet vidhåller sitt tidigare ställningstagande och avstyrker motionsyrkandet.

Penningenheten

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om att penningenheten i Sverige ska framgå av regeringsformen.

Jämför reservation 25 (SD).

Motionen

Jonas Millard m.fl. (SD) efterlyser i kommittémotion 2018/19:127 yrkande 11 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.

Gällande ordning

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 § RF är det riksdagen som beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas. I 9 kap. RF finns närmare bestämmelser om finansmakten. Regleringen kompletteras av bestämmelser i riksdagsordningen och budgetlagen (2011:203).

Riksbanken

I 9 kap. 13 § RF 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 § RF 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 penningenheten i Sverige kallas krona och att kronan delas i ett hundra öre.

Internationella förhållanden

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

Enligt 10 kap. 1 § RF 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 RF). 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 § RF).

Av 10 kap. 3 § andra stycket RF 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 §§ RF). 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 befogenhetsöverlåtelse som utan grundlagsändring kan göras inom ramen för unionssamarbetet (10 kap. 6 § RF) eller utanför unionssamarbetet (10 kap. 7 § RF). 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 befogenhetsöverlåtelse enligt 10 kap. 6 och 7 §§ RF.

Pågående arbete och tidigare utredningar

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.⁷

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 kommittén 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. Kommittén föreslog att vissa bestämmelser skulle tas bort

⁷ Se bl.a. Grundlagberedningens betänkande Ny regeringsform – Ny riksdagsordning (SOU 1972:15) och Fredrik Sterzel, Finansmakten i författningen, 2013, s. 18.

och att viss konstitutionell praxis skulle lagfästas. Betänkandet innehöll även vissa andra förslag till ändringar.

Kommittén 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).

I december 2016 beslutade regeringen att ge en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag att göra en översyn av det penningpolitiska ramverket och lagen om Sveriges riksbank (dir. 2016:114). Kommittén ska bl.a. analysera och bedöma samt föreslå de författningsändringar som den anser nödvändiga inom följande områden:

- penningpolitikens mål och medel
- Riksbankens ansvar för finansiell stabilitet
- Riksbankens institutionella oberoende
- Riksbankens organisation
- Riksbankens roll i internationella sammanhang
- den demokratiska granskningen av Riksbanken och penningpolitiken
- Riksbankens ansvar för kontanthanteringen, kontantförsörjningen och beredskapen i betalningssystemet.

Utgångspunkten för uppdraget är att målet om prisstabilitet fortfarande ska vara centralt och att Riksbanken ska åtnjuta en hög grad av oberoende. Kommittén ska bedöma om de förslag och författningsändringar som lämnas är förenliga med vad som följer av Sveriges medlemskap i EU med beaktande av att Sverige inte har euron som valuta. Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2019 (dir. 2017:57).

Tidigare behandling i finansutskottet och konstitutionsutskottet

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, den s.k. finanspakten (yttr. 2012/13:KU4y). 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. När det gällde frågan om att införa euron i Sverige hänvisade utskottet till vad finansutskottet och konstitutionsutskottet tidigare uttalat om en folkomröstning och beslutsordningen. Mot bakgrund av det anförda avstyrkte utskottet motionerna.

Senast utskottet behandlade motionsyrkanden om att den svenska penningenheten borde framgå av regeringsformen var våren 2018 (bet. 2017/18:KU36 s. 106 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte motionsyrkandena. I denna del finns i betänkandet en reservation (SD).

Utskottets ställningstagande

Motioner om att penningenheten i Sverige ska framgå av regeringsformen har tidigare behandlats av utskottet. Utskottet vidhåller sina tidigare ställningstaganden och avstyrker motionsyrkandet.

Den offentliga äganderätten

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår en motion om att grundlagsfästa den offentliga äganderätten.

Motionen

Peter Persson och Niklas Karlsson (båda S) begär i motion 2018/19:1619 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 ordning

Enligt 9 kap. 8 § första stycket RF 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 (9 kap. 8 § andra stycket RF).

Riksdagen beslutar om grunder för förvaltningen av och förfogandet över statens tillgångar (9 kap. 9 § RF). 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 § RF) 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 § RF 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 statsegendom inte ansetts kunna säljas utan att riksdagen har hörts.

I regeringsformen finns flera bestämmelser som rör den kommunala självstyrelsen. Enligt 1 kap. 1 § andra stycket RF förverkligas den svenska folkstyrelsen genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.

I 14 kap. RF finns närmare bestämmelser om kommunerna som rör den kommunala självstyrelsen, den kommunala beskattningsrätten, beslutanderätten i kommunerna och den kommunala indelningen. Av 14 kap. 2 § RF 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 § RF bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

Tidigare behandling

Frågan om att grundlagsfästa den offentliga äganderätten behandlades av utskottet våren 2008 (bet. 2007/08:KU14 s. 18). 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. RF 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 statsegendom 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. 59). Utskottet, som konstaterade att Grundlagsutredningen inte berört frågan, var inte berett att förorda ytterligare grundlagsskydd för den offentliga äganderätten.

Motioner om att stärka den offentliga äganderätten behandlades även av utskottet våren 2012, våren 2014 och våren 2016 (bet. 2011/12:KU15 s. 31 f., bet. 2013/14:KU18 s. 43 f. och bet. 2015/16:KU16 s. 83 f.). Utskottet vidhöll sitt tidigare ställningstagande och avstyrkte motionerna.

Senast utskottet behandlade motioner om att stärka den offentliga äganderätten var våren 2018 (bet. 2017/18:KU36 s. 115 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte motionerna.

Utskottets ställningstagande

Motioner om att grundlagsfästa den offentliga äganderätten har tidigare behandlats av utskottet. Utskottet vidhåller sina tidigare ställningstaganden och avstyrker motionen.

Public service

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om att stärka skyddet för public service.

Motionen

Bengt Eliasson m.fl. (L) begär i kommittémotion 2018/19:2588 yrkande 2 att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om grundlagsskydd för

public service-företagens oberoende och tillkännager detta för regeringen. Motionärerna framhåller bl.a. att i länder där auktoritära partier har tagit makten har en av de första åtgärderna varit att stärka greppet om medierna. Public service-företagen, med sina uppdrag från det offentliga, är extra sårbara för detta. Det är av största vikt att det skapas starka garantier för att inte public service-mediernas oberoende från politiken urholkas. Därför bör public service-företagens oberoende tryggas i grundlag.

Gällande ordning m.m.

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 § RF. 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 RF).

En närmare reglering av friheten att yttra sig finns i tryckfrihetsförordningen (TF) när det gäller tryckta skrifter och i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) 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.

Enligt 3 kap. 6 § YGL avgör den som sänder program självständigt vad som ska förekomma i programmen. Bestämmelsen innebär att krav på innehållet i vad som sänds endast kan ställas genom lag eller genom sådana tillståndsvillkor som får förekomma. På detta sätt utgör bestämmelsen om programföretags redaktionella självständighet ett uttryckligt skydd mot påtryckningar från det allmännas sida.

Yttrandefrihetsgrundlagen skiljer mellan trådsändningar och andra typer av sändningar. Reglerna om sändningar tillämpas också på tillhandahållanden ur vissa databaser (se 1 kap. 4 § YGL).

För sändningar som inte sker genom tråd får det genom lag meddelas föreskrifter om sändningstillstånd och om villkor för sändningarna (3 kap. 3 § YGL). Sådana bestämmelser finns i radio- och tv-lagen (2010:696), som innehåller bestämmelser om marksänd ljudradio och tv. Med marksändning avses sändning via en radiomast i etern. Grunden för tillståndsplikten för

ljudradio och tv i marknätet är att frekvensutrymmet för etersändningar är begränsat.

Till skillnad från vad som gäller för etern har utrymmet för sändningar i tråd bedömts vara i princip obegränsat. Att uppställa villkor för sändningar i tråd har därför hittills inte ansetts befogat. I stället råder för trådbundna sändningar, liksom på tryckfrihetens område, etableringsfrihet med innebörden att krav på tillstånd för sändningsverksamheten som huvudregel inte får ställas. Syftet med etableringsfriheten är att aktörer ska kunna verka fritt på yttrandefrihetens område utan hinder i förväg från det allmänna. Utrymmet för villkor i lag är mot den bakgrunden begränsat till vad som uttryckligen anges i 3 kap. 2 § YGL, bl.a. regler om skyldighet för den som sänder program i tv att utforma sändningarna på ett sådant sätt att programmen genom textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik blir tillgängliga för personer med funktionsnedsättning.

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 radio och tv i allmänhetens tjänst kommer främst till uttryck i de sändningstillstånd som regeringen meddelar och de villkor som tillstånden förenas med.

Sändningen eller tillhandahållandet av public service sker numera såväl genom tråd som i marknätet.

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.

Pågående arbete

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). Av direktiven framgår att syftet med utredningen är att åstadkomma ett ändamålsenligt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten. Kommittén ska 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 och

- överväga om det finns skäl att möjliggöra villkor för public service som är oberoende av om sändningen eller tillhandahållandet sker genom tråd eller på annat sätt.

Uppdraget ska redovisas senast den 26 augusti 2020.

Tidigare behandling

Våren 2016 behandlade utskottet 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.

Även våren 2018 behandlade utskottet två motionsyrkanden om att stärka public service (bet. 2017/18:KU36 s. 117 f.). Motionärerna efterlyste tillkännagivanden om att det borde utredas hur ett effektivt grundlagsskydd för public service skulle utformas och om att ta fram ett lagförslag som innebär att de beslut som riksdagen har att fatta om public service skulle fattas med kvalificerad majoritet. Utskottet vidhöll sitt tidigare ställningstagande och avstyrkte motionsyrkandena. I denna del finns i betänkandet en reservation (V).

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att regeringen har gett en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag att bl.a. analysera om public service-bolagens oberoende är tillräckligt garanterat genom den nuvarande regleringen i grundlag och i vanlig lag och annars överväga om oberoendet kan och bör stärkas ytterligare genom ändringar i grundlag. Detta utredningsarbete bör inte föregripas. Motionsyrkandet avstyrks därmed.

Utredning om krigsdelegationen

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet, med utnyttjande av sin initiativrätt enligt 9 kap. 16 § RO, föreslår om att regeringen bör tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att se över regleringen av krigsdelegationen, och tillkännager detta för regeringen.

Bakgrund

I 15 kap. RF finns ett antal bestämmelser som är tänkta att så långt det är möjligt skapa en grund för legalt handlande även i krigstid (SOU 2008:125 s. 503). Syftet med bestämmelserna är dels att minska riskerna för tvister om

huruvida statsmakterna har handlat rättsenligt, dels att försvåra för oansvariga grupper att ta makten.

Bestämmelserna i 15 kap. RF om krig och krigsfara är långtgående och innebär bl.a. att en inom riksdagen utsedd krigsdelegation ska träda i riksdagens ställe vid krig eller krigsfara, om förhållandena kräver det. Krigsdelegationen och regeringen kan i samråd eller var för sig besluta att riksdagen ska återta sina befogenheter. Medan krigsdelegationen är i riksdagens ställe utövar den, med vissa undantag, de befogenheter som annars tillkommer riksdagen.

Regeringsformens bestämmelser om krigsdelegationen trädde i kraft 1975, och de har inte varit föremål för någon övergripande översyn sedan tillkomsten.

Gällande ordning m.m.

Bestämmelser om krigsdelegationen finns i 15 kap. 2 och 3 §§ RF.

Av 15 kap. 2 § första stycket RF följer att om riket är i krig eller krigsfara, ska en inom riksdagen utsedd krigsdelegation träda i riksdagens ställe, om förhållandena kräver det. Om riket är i krig, meddelas beslut att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe av Utrikesnämndens ledamöter enligt närmare bestämmelser i riksdagsordningen (15 kap. 2 § andra stycket RF). Innan beslut meddelas ska samråd ske med statsministern, om det är möjligt. Hindras nämndens ledamöter av krigsförhållandena att sammanträda, meddelas beslutet av regeringen. Om riket är i krigsfara, meddelas beslutet av Utrikesnämndens ledamöter i förening med statsministern. För ett sådant beslut krävs att statsministern och sex av nämndens ledamöter röstar för det.

Enligt 15 kap. 2 § tredje stycket RF kan krigsdelegationen och regeringen i samråd eller var för sig besluta att riksdagen ska återta sina befogenheter. Beslutet ska fattas så snart förhållandena medger det.

Bestämmelser om krigsdelegationens sammansättning meddelas i riksdagsordningen (15 kap. 2 § fjärde stycket RF).

Av 15 kap. 3 § första stycket RF följer att medan krigsdelegationen är i riksdagens ställe utövar den, med vissa angivna undantag, riksdagens befogenheter.

Krigsdelegationen beslutar själv om formerna för sin verksamhet (15 kap. 3 § andra stycket RF).

Krigsdelegationens sammansättning regleras i 13 kap. 11 § andra stycket RO. Den består av talmannen som ordförande och av 50 andra ledamöter, som riksdagen väljer för riksdagens valperiod. Delegationen väljer inom sig vice ordförande. En riksdagsledamot är behörig att vara ledamot i krigsdelegationen även om han eller hon tillhör regeringen. Suppleanter ska inte utses till krigsdelegationen.

Våren 2017 genomförde krigsdelegationen för första gången på 30 år en övning. Vid övningen medverkade förutom krigsdelegationens ledamöter också tjänstemän från Riksdagsförvaltningen med uppgift att stötta

krigsdelegationens ledamöter i deras arbete. Övningen genomfördes i samverkan med Försvarsmakten.

Tidigare utredning och behandling i utskottet

Grundlagsutredningen utredde även bestämmelserna i regeringsformen om krig, krigsfara och nödsituationer (SOU 2008:125 s. 503 f.). Kommittén konstaterade att vi i Sverige har valt att redan i fredstid införa regler som så långt det är möjligt skapar en grund för legalt handlande även i krigstid.

Kommittén ansåg att regeringsformen även fortsättningsvis borde innehålla regler om krig och krigsfara men föreslog vissa justeringar av regleringen. Bland annat föreslogs att tillämpningsområdet för ett antal bestämmelser i regleringen skulle avgränsas så att de endast blir tillämpliga vid sådant krig eller sådan krigsfara som innebär att rikets territorium eller bestånd är hotat. Begränsningen syftade enligt kommittén till att bestämmelserna inte ska kunna användas annat än i de fall där det verkligen är motiverat. I övrigt föreslogs när det gäller bestämmelserna om krigsdelegationen endast språkliga och redaktionella ändringar.

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).

Utskottets ställningstagande

Ett ändamålsenligt regelverk för riksdagens arbete vid krig eller krigsfara är enligt utskottet av avgörande betydelse. Bestämmelserna om krigsdelegationen tillkom för över 40 år sedan i en delvis annan tid. Utskottet anser att en övergripande översyn av bestämmelserna om krigsdelegationen bör göras. En utredning bör bl.a. analysera om ordningen med en krigsdelegation alltjämt är ett ändamålsenligt sätt att organisera riksdagens arbete i krig och krigsfara. Andra frågor som bör analyseras rör krigsdelegationens sammansättning, funktion och befogenheter. Utredningen bör belysa och överväga om det finns skäl till ändringar av bestämmelserna om krigsdelegationen, och om utredningen bedömer att det finns skäl till ändringar bör den lämna förslag till sådan reglering. Syftet med utredningen är att säkerställa att regleringen av hur riksdagens arbete organiseras vid krig eller krigsfara är ändamålsenlig. Utredningen bör enligt utskottet genomföras inom ramen för en parlamentariskt sammansatt kommitté.

Sammantaget anser utskottet att regeringen bör tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att se över regleringen av krigsdelegationen. Med utnyttjande av sin initiativrätt enligt 9 kap. 16 § RO föreslår utskottet att riksdagen ställer sig bakom vad utskottet nu anför och tillkännager detta för regeringen.

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

2018/19:127 av Jonas Millard m.fl. (SD) yrkande 13 och avslår motionerna

2018/19:224 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) yrkande 1,

2018/19:755 av Yasmine Larsson m.fl. (S, C, L, MP, V) yrkande 1,

2018/19:1620 av Teresa Carvalho m.fl. (S) och

2018/19:2119 av Teres Lindberg (S).

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 Mia Sydow Mölleby (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

2018/19:224 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) yrkande 1,

2018/19:755 av Yasmine Larsson m.fl. (S, C, L, MP, V) yrkande 1,

2018/19:1620 av Teresa Carvalho m.fl. (S) och

2018/19:2119 av Teres Lindberg (S) samt

avslår motion

2018/19:127 av Jonas Millard m.fl. (SD) yrkande 13.

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.

Den kommande parlamentariska kommittén med uppdrag att överväga utformningen av anslaget till hovet bör även utreda det svenska statsskicket i syfte att införa republik.

3. Vissa av successionsordningens bestämmelser, punkt 2 (V)

av Mia Sydow Mölleby (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2018/19:755 av Yasmine Larsson m.fl. (S, C, L, MP, V) yrkandena 3–5.

Ställningstagande

Att i lag inskränka vuxna människors religionsfrihet och rörelsefrihet och att kräva samtycke för att få ingå äktenskap kan inte 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 tas bort.

4. 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

2018/19:51 av Björn Söder (SD) och

2018/19:127 av Jonas Millard m.fl. (SD) yrkande 14.

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 ändringar i regeringsformen i enlighet med våra förslag och återkomma till riksdagen med sådana förslag.

5. Statschefens immunitet, punkt 4 (V)

av Mia Sydow Mölleby (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

2018/19:224 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) yrkande 3 och

2018/19:755 av Yasmine Larsson m.fl. (S, C, L, MP, V) 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.

Den kommande parlamentariska kommittén med uppdrag att överväga utformningen av anslaget till hovet bör även utreda monarkens åtalsimmunitet i syfte att upphäva denna immunitet.

6. Ökad insyn i kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet, punkt 6 (V)

av Mia Sydow Mölleby (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 6 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2018/19:224 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) yrkande 2 och

2018/19:755 av Yasmine Larsson m.fl. (S, C, L, MP, V) 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 finansieras genom anslag till kungliga hovstaterna. Dessa omkostnader blir då tydligt avskilda från monarkens privata ekonomi och borde utan svårigheter kunna granskas.

Riksdagens tillkännagivande i december 2011 om ökad insyn i hovstatens verksamhet var ett beslut i rätt riktning. Regeringen behöver dock vidta ytterligare åtgärder för att granska och öka insynen i kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet. Den kommande parlamentariska kommittén med uppdrag att överväga utformningen av anslaget till hovet bör även utreda frågan om ökad insyn i kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet.

7. Medlemskapet i EU och internationellt samarbete, punkt 7 (SD)

av Matheus Enholm (SD), Fredrik Lindahl (SD) och Mikael Strandman (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi 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 motion

2018/19:127 av Jonas Millard m.fl. (SD) yrkande 9,

bifaller delvis motion

2018/19:14 av Björn Söder (SD) yrkande 1 och

avslår motion

2018/19:127 av Jonas Millard m.fl. (SD) yrkande 10.

Ställningstagande

Det bör i regeringsformen inte uttryckligen anges att Sverige är medlem i EU och samarbetar med bl.a. FN. I stället för att organisationer räknas upp i regeringsformen bör det finnas en skrivning om att Sverige i olika sammanhang deltar i internationella samarbeten.

Regeringen bör bereda en ändring i regeringsformen i enlighet med vårt förslag och återkomma till riksdagen med ett sådant förslag.

8. Frågor kopplade till EU-samarbetet, punkt 8 (L)

av Bengt Eliasson (L).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag 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
2018/19:2040 av Jan Björklund m.fl. (L) yrkande 3 och
avslår motion
2018/19:109 av Staffan Eklöf (SD).

Ställningstagande

EU måste väcka talan mot länder som inte genomför EU-rätten i tid. Det är oacceptabelt att vissa av EU:s medlemsländer vägrar att genomföra demokratiskt fattade beslut och att de bryter mot EU:s grundfördrag. Processerna i EU-domstolen mot länder som inte följer aktuellt ramverk måste gå snabbare än i dag. Regeringen bör verka för en sådan utveckling.

9. Formerna för grundlagsändringar m.m., punkt 9 (M)

av Karin Enström (M), Erik Ottoson (M), Jörgen Berglund (M) och Fredrik Schulte (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
2018/19:2812 av Marta Obminska m.fl. (M) yrkande 11 och
bifaller delvis motionerna
2018/19:1240 av Ann-Sofie Alm (M) delyrkande 1 och
2018/19:2588 av Bengt Eliasson m.fl. (L) yrkande 1.

Ställningstagande

I ljuset av händelserna i t.ex. Polen och Ungern bör det övervägas om det är för enkelt att ändra en svensk grundlag. En ny grundlagsutredning bör därför få i uppdrag att överväga om det ska ställas ytterligare formkrav vid

grundlagsändringar. Exempelvis kan det övervägas om det ska krävas kvalificerad majoritet utöver nuvarande krav om två beslut med mellanliggande val. Det bör även övervägas om det mellanliggande valet ska vara ett ordinarie val eller om det alltså ska räcka med ett extra val.

10. E-petition, punkt 11 (SD)

av Matheus Enholm (SD), Fredrik Lindahl (SD) och Mikael Strandman (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi 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
2018/19:345 av Markus Wiechel (SD) yrkande 1.

Ställningstagande

Det är viktigt att en medborgare kan framföra sin uppfattning offentligt. Ett system med e-petitioner skulle 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.

11. Regeringsbildning, punkt 13 (SD)

av Matheus Enholm (SD), Fredrik Lindahl (SD) och Mikael Strandman (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 13 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion
2018/19:126 av Jonas Millard m.fl. (SD).

Ställningstagande

I regeringsformen bör det införas någon form av borte tidsgräns för en regeringsbildning. Exakt hur en sådan gräns ska utformas bör utredas inom ramen för en parlamentarisk kommitté.

12. Konstitutionsutskottets granskning, punkt 16 (SD)

av Matheus Enholm (SD), Fredrik Lindahl (SD) och Mikael Strandman (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi 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
2018/19:124 av Jonas Millard m.fl. (SD) yrkandena 1–3.

Ställningstagande

Vi vill knyta konstitutionsutskottet, JO och domstolarna närmare varandra för att på så sätt öka möjligheterna till ett effektivare ansvarsutkrävande. Utskottet ges härmed fler verktyg att verka genom rättsvårdande instanser. Därutöver bör en domstol på begäran av konstitutionsutskottet, eventuellt biträdd av JO, kunna förelägga tidigare statsråd och andra att vid vite inställa sig till konstitutionsutskottets utfrågningar. Dessutom bör en sanningsplikt övervägas för de som inställer sig till utskottets utfrågningar.

Regeringen bör bereda ändringar i regeringsformen i enlighet med våra förslag och återkomma till riksdagen med sådana förslag.

13. Regeringsarbetet och ett statsråds uppdrag, punkt 20 (SD)

av Matheus Enholm (SD), Fredrik Lindahl (SD) och Mikael Strandman (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 20 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna
2018/19:124 av Jonas Millard m.fl. (SD) yrkande 6 och
2018/19:127 av Jonas Millard m.fl. (SD) yrkande 15 och
avslår motion
2018/19:1103 av Erik Bengtzboe (M).

Ställningstagande

Vi anser att en moderniserad statsrådsförsäkran bör återinföras för att påminna om högtidligheten och allvaret i statsrådsuppdraget. Vidare är det 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 grundlags-skyddade självständighet anmäls till konstitutionsutskottet eller underställs en misstroendevotering.

Regeringen bör bereda ändringar i regeringsformen i enlighet med våra förslag och återkomma till riksdagen med sådana förslag.

14. En författningsdomstol, punkt 21 (C, L)

av Linda Ylivainio (C) och Bengt Eliasson (L).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 21 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion
2018/19:2588 av Bengt Eliasson m.fl. (L) yrkande 3 och
bifaller delvis motionerna
2018/19:208 av Johnny Skalin (SD),
2018/19:1022 av Maria Malmer Stenergård (M),
2018/19:1849 av Jan Ericson (M) och
2018/19:2457 av Tuve Skånberg m.fl. (KD).

Ställningstagande

All makt kan missbrukas, också den som har getts i fria val. Därför behöver rättssäkerheten och skyddet för de medborgerliga fri- och rättigheterna 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. Därtill kommer att lagstiftaren tvingas att se till att en ny lag håller så hög rättslig standard att den inte riskerar att kritiserats av författningsdomstolen.

Frågan om behovet av en författningsdomstol och normprövning har utretts av Grundlagsutredningen, vars förslag låg till grund för författningsreformen 2010. Under föregående mandatperiod har det inte varit aktuellt att analysera frågan på nytt. Vid nästa övergripande grundlagsöversyn vore det naturligt att frågan om författningsdomstol analyseras på nytt.

15. Normprövning, punkt 22 (SD)

av Matheus Enholm (SD), Fredrik Lindahl (SD) och Mikael Strandman (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi 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
2018/19:124 av Jonas Millard m.fl. (SD) yrkande 5 och
avslår motionerna
2018/19:124 av Jonas Millard m.fl. (SD) yrkande 4 och
2018/19:2588 av Bengt Eliasson m.fl. (L) yrkande 4.

Ställningstagande

Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen eller Lagrådet bör, på motsvarande sätt som EU-domstolen anser sig ha tolkningsföreträde över svensk grundlag, ha till uppgift att pröva huruvida anhängiggjorda påbud och dekret från EU är förenliga med svensk grundlag. Målet i denna del är dock inte att införa en renodlad författningsdomstol där alla författningar eller beslut från alla myndigheter ska kunna överprövas.

Regeringen bör bereda en ändring i regeringsformen i enlighet med vårt förslag och återkomma till riksdagen med ett sådant förslag.

16. Normprövning, punkt 22 (L)

av Bengt Eliasson (L).

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
2018/19:2588 av Bengt Eliasson m.fl. (L) yrkande 4 och
avslår motion
2018/19:124 av Jonas Millard m.fl. (SD) yrkandena 4 och 5.

Ställningstagande

Förutom inrättandet av en författningsdomstol bör det övervägas att ge en sådan domstol rätt till abstrakt normprövning. Därutöver bör Lagrådets framtida roll och funktion vid inrättandet av en författningsdomstol analyseras.

17. Lagrådets granskning och normprövning, punkt 23 (M)

av Karin Enström (M), Erik Ottoson (M), Jörgen Berglund (M) och Fredrik Schulte (M).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 23 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2018/19:2812 av Marta Obminska m.fl. (M) yrkande 4.

Ställningstagande

Det finns behov av 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. Vidare 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.

18. Domstolarnas oberoende, punkt 24 (M)

av Karin Enström (M), Erik Ottoson (M), Jörgen Berglund (M) och Fredrik Schulte (M).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 24 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2018/19:2812 av Marta Obminska m.fl. (M) yrkandena 1 och 2 samt avslår motion

2018/19:1240 av Ann-Sofie Alm (M) delyrkande 2.

Ställningstagande

Vi anser att den kommande utredningen med uppdrag att se över behovet av att ytterligare stärka domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt bör utreda ytterligare några frågor. Bland annat bör inrättandet av ett från riksdag och regering fristående domstolsråd övervägas. En annan fråga rör domstolsanslagets placering i statens budget. Även tillsynen av domstolarna bör ses över. 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 övervägas om nämnda domstolar bör ges en lagstadgad rättighet att under beredningsprocessen framföra synpunkter till Domarnämnden och även till regeringen om regeringen överväger att utse någon annan till justitieråd än den som domstolen förordat.

19. Rättskipningens självständighet, punkt 25 (M)

av Karin Enström (M), Erik Ottoson (M), Jörgen Berglund (M) och Fredrik Schulte (M).

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
2018/19:2812 av Marta Obminska 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 uppropplistor 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 § RF anser vi att det finns anledning att utreda om regeringsformen bör förtydligas så att det klagörs 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.

20. Bestämmelser om Sverige och det svenska språket, 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

2018/19:127 av Jonas Millard m.fl. (SD) yrkandena 1 och 5 samt bifaller delvis motion

2018/19:1351 av Runar Filper (SD) yrkande 3.

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.

21. Bestämmelse om helgdagar, punkt 28 (SD)

av Matheus Enholm (SD), Fredrik Lindahl (SD) och Mikael Strandman (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 28 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2018/19:127 av Jonas Millard m.fl. (SD) yrkande 7.

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.

22. Nationella minoriteter och minoritetsspråken, 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

2018/19:127 av Jonas Millard m.fl. (SD) yrkande 4 och
avslår motion

2018/19:2925 av Bengt Eliasson m.fl. (L) yrkande 1.

Ställningstagande

Uppräkningsen 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 uppräkningsen 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 utgå. 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.

23. Nationella minoriteter och minoritetsspråken, punkt 29 (L)

av Bengt Eliasson (L).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag 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
2018/19:2925 av Bengt Eliasson m.fl. (L) yrkande 1 och
avslår motion
2018/19:127 av Jonas Millard m.fl. (SD) yrkande 4.

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.

24. Bestämmelser om svenskt medborgarskap, 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
2018/19:127 av Jonas Millard m.fl. (SD) yrkande 2.

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.

Regeringen bör bereda ändringar i regeringsformen i enlighet med vårt förslag och återkomma till riksdagen med ett sådant förslag.

25. Penningheten, punkt 31 (SD)

av Matheus Enholm (SD), Fredrik Lindahl (SD) och Mikael Strandman (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi 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

2018/19:127 av Jonas Millard m.fl. (SD) yrkande 11.

Ställningstagande

I dag kan en enkel majoritet i riksdagen besluta att Sverige ska gå med i valutaunionen. För att undvika detta bör regleringen om penningheten i Sverige finnas i regeringsformen. Den nuvarande bestämmelsen i lagen om Sveriges riksbank bör alltså flyttas till regeringsformen.

Särskilda yttranden

1. Formerna för grundlagsändringar m.m., punkt 9 (L)

Bengt Eliasson (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. En annan fråga som bör övervägas är om det ska krävas en folkomröstning vid en grundlagsändring som påtagligt inskränker nämnda centrala grundlagsbestämmelser. Det bör vidare övervägas om det för antagande av en grundlagsändring ska krävas att ett visst minsta antal riksdagsledamöter deltar i beslutet.

Enligt en sakpolitisk överenskommelse med 73 punkter mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna (januariavtalet) ska det under mandatperioden bl.a. göras en parlamentarisk översyn för att stärka grundskyddet för de demokratiska strukturerna samt domstolarnas och public services oberoende. En parlamentarisk översyn ska även göras av valsystemet för att göra det motståndskraftigt mot manipulationer. Med hänsyn till januariavtalet avstår jag för närvarande från att ge uttryck för en avvikande uppfattning i en reservation till förmån för vårt motionsyrkande. Jag kommer dock att noggrant följa upp det pågående arbetet och de förslag som regeringen lämnar för att säkerställa att januariavtalet genomförs på ett godtagbart sätt.

2. Lagrådets granskning och normprövning, punkt 23 (SD, KD)

Matheus Enholm (SD), Fredrik Lindahl (SD), Tuve Skånberg (KD) och Mikael Strandman (SD) anför:

Lagrådet fyller en viktig funktion i förhandsgranskningen av regeringens lagförslag innan de läggs fram för riksdagen. Det är också enligt regeringsformen obligatoriskt för regeringen att inhämta yttrande från Lagrådet om lagförslagen faller inom granskningsområdet. Det kan finnas skäl att ytterligare stärka Lagrådets roll vid granskningen av regeringens lagförslag. Exempelvis skulle det kunna införas ett krav på förnyad lagrådsgranskning när

ett lagförslag har avstyrkts av Lagrådet och regeringen återkommer med ett reviderat lagförslag. Det skulle vidare kunna övervägas om det bör införas ett krav på kvalificerad majoritet i riksdagen vid behandlingen av ett lagförslag som Lagrådet har ansett oförenligt med grundlag, Europakonventionen eller rättssäkerhetens krav.

I Sverige finns det inte några möjligheter till en abstrakt normprövning. Det är alltså inte möjligt att i Sverige väcka talan i en domstol och begära att domstolen ska upphäva en viss bestämmelse i en viss lag med hänvisning till att bestämmelsen strider mot en bestämmelse i en grundlag. Det är inte heller möjligt för riksdagen, eller en minoritet i riksdagen, att hänskjuta ett lagförslag till en domstol och begära att domstolen ska avgöra om förslaget strider mot en grundlag eller inte.

Frågan om en abstrakt normprövning behandlades endast kortfattat av Grundlagsutredningen (SOU 2008:125 s. 375) och det kan därför finnas behov av ytterligare utredningsåtgärder. Som exempel kan nämnas att närmare analysera skälen för och emot att införa en möjlighet till en abstrakt normprövning, antingen före eller efter det att en lag eller annan föreskrift antagits.

Normkontrollsystemet har dock relativt nyligen utretts av Grundlagsutredningen. Kommitténs betänkande var resultatet av en överenskommelse mellan företrädare för samtliga dåvarande riksdagspartier som enats om att inte lämna några reservationer eller särskilda yttranden. Mot bakgrund därav avstår vi från att nu ge uttryck för en avvikande uppfattning i en reservation men vill samtidigt understryka att det vid nästa övergripande grundlagsöversyn är angeläget att Lagrådets granskning och abstrakt normprövning utreds på nytt.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Motioner från allmänna motionstiden 2018/19

2018/19:14 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.

2018/19:51 av Björn Söder (SD):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att förändra regeringsformen så att statschefen åter får ansvaret att föreslå ny statsminister för riksdagen, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

2018/19:76 av Mikael Eskilandersson (SD):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att minska antalet riksdagsledamöter och tillkännager detta för regeringen.

2018/19:109 av Staffan Eklöf (SD):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Sverige ska verka för att ett granskningsförfarande upprättas för det underlag som EU-domstolen har för sina domar och tillkännager detta för regeringen.

2018/19:124 av Jonas Millard m.fl. (SD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att knyta konstitutionsutskottet, Justitieombudsmannen och domstolarna närmare varandra och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att statsråd, innevarande såväl som avgångna, och andra ska kunna föreläggas att vid vite infinna sig till konstitutionsutskottets utfrågningar och tillkännager detta 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 ett abstrakt normprövningssystem och tillkännager detta för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om normprövning av EU-rättsakter och tillkännager detta för regeringen.
6. 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 en ombudsman, och tillkännager detta för regeringen.

2018/19:126 av Jonas Millard m.fl. (SD):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda införandet av en borte tidsgräns för regeringsbildningsprocessen och tillkännager detta för regeringen.

2018/19:127 av Jonas Millard m.fl. (SD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en ny programskrivning 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.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om etniska, språkliga och religiösa minoriteters kultur- och samfundsliv och tillkännager detta för regeringen.
5. 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 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.
9. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utmönstra uppräkningsorganisationer i 1 kap. 10 § regeringsformen och tillkännager detta för regeringen.
10. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att med engelsk förebild folkomrösta om medlemskapet i EU och tillkännager detta för regeringen.
11. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att grundlagsfästa att valutan i Sverige är svensk krona och tillkännager detta för regeringen.
13. 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.
14. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att återinföra monarkens uppgift att utse regering och tillkännager detta för regeringen.
15. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att återinföra statsrådsförsäkran och tillkännager detta för regeringen.

2018/19:192 av Johnny Skalin (SD):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om riksdagens skyldighet att genomföra folkomröstningar och tillkännager detta för regeringen.

2018/19:208 av Johnny Skalin (SD):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att införa en nationell författningsdomstol och tillkännager detta för regeringen.

2018/19:214 av Johnny Skalin (SD):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att använda folkomröstningar som ett mer generellt verktyg i stora och avgörande frågor och tillkännager detta för regeringen.

2018/19:224 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att den kommande parlamentariska kommittén bör få ett tilläggsdirektiv om att utreda det svenska statskicket i syfte att införa republik och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att den kommande parlamentariska kommittén bör få ett tilläggsdirektiv som syftar till att utreda ett system för att granska och öka insynen i hov- och slotsstatens ekonomi och verksamhet och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör utreda monarkens totala åtalsimmunitet i syfte att den ska upphävas och tillkännager detta för regeringen.

2018/19:341 av Markus Wiechel (SD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om åtgärder mot förtroendevaldas skolk och tillkännager detta för regeringen.

2018/19:345 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.

2018/19:445 av Markus Wiechel och Sara Seppälä (båda SD):

2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att partitillsatta positioner i riksdagen bör bli partimandat och tillkännager detta för regeringen.

2018/19:502 av Robert Hannah (L):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att minska 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 talmannen och tillkännager detta för regeringen.

2018/19:514 av Robert Hannah och Juno Blom (båda 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.

2018/19:755 av Yasmine Larsson m.fl. (S, C, L, MP, V):

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 bekännelse tvånget för statschefen (dvs. en religionsfrihet för alla medborgare) 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 svenska kungahuset inte ingår äktenskap i det fall att regeringen inte efter hemställan från kungen 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.

2018/19:1017 av Boriana Åberg (M):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en reformering av riksdagen genom att minska antalet riksdagsledamöter och tillkännager detta för regeringen.

2018/19:1022 av Maria Malmer Stenergard (M):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör utreda inrättandet av en författningsdomstol och tillkännager detta för regeringen.

2018/19:1103 av Erik Bengtzboe (M):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att riksdagen bör få pröva utnämningen av statsråden, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

2018/19:1192 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 aktuell 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.

2018/19:1240 av Ann-Sofie Alm (M):

Del 1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att undersöka sätt att stärka och trygga demokratin och tillkännager detta för regeringen.

Förslaget behandlas i den del som avser formerna för grundlagsändringar m.m.

2018/19:1240 av Ann-Sofie Alm (M):

Del 2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att undersöka sätt att stärka och trygga demokratin och tillkännager detta för regeringen.

Förslaget behandlas i den del som avser domstolarnas oberoende.

2018/19:1255 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 detta tillkännager riksdagen för regeringen.

2018/19:1260 av Hans Rothenberg (M):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att genomföra erforderliga grundlagsändringar som möjliggör att ny mandatperiod påbörjas efter genomfört extra val och tillkännager detta för regeringen.

2018/19:1351 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.

2018/19:1619 av Peter Persson och Niklas Karlsson (båda S):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om skydd för gemensam egendom och tillkännager detta för regeringen.

2018/19:1620 av Teresa Carvalho m.fl. (S):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över förutsättningarna för att fasa ut monarkin till förmån för ett demokratiskt statsskick och tillkännager detta för regeringen.

2018/19:1849 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.

2018/19:1942 av Johanna Jönsson (C):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att tillsätta en utredning med syftet att minska antalet ledamöter i Sveriges riksdag till 249 och att en del av de resurser som lösgörs bör fördelas så att ledamöterna får större personella resurser för att kunna arbeta mer effektivt, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

2018/19:2040 av Jan Björklund m.fl. (L):

3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att EU ska väcka talan mot länder som inte genomför EU-rätten i tid och tillkännager detta för regeringen.

2018/19:2119 av Teres Lindberg (S):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att fortsätta avvecklingen av monarkin och tillkännager detta för regeringen.

2018/19:2349 av Kerstin Lundgren (C):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om behovet av att klargöra riksdagens möjligheter att utöva sin granskande roll gentemot en övergångsregering och tillkännager detta för regeringen.

2018/19:2457 av Tuve Skånberg m.fl. (KD):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om möjligheten att inrätta en svensk författningsdomstol och tillkännager detta för regeringen.

2018/19:2588 av Bengt Eliasson m.fl. (L):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om formerna för grundlagsändring och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om grundlagsskydd för public service-mediernas oberoende och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om författningsdomstol och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om abstrakt normprövning och tillkännager detta för regeringen.

2018/19:2812 av Marta Obminska m.fl. (M):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att en grundlagsutredning bör tillsättas i syfte att stärka domstolarnas självständighet, och detta tillkännager riksdagen 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 detta tillkännager riksdagen för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över hur Lagrådets ställning och domstolarnas lagprövning kan stärkas och tillkännager detta för regeringen.
11. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över regelverket för hur grundlagsändringar får genomföras i syfte att försvåra dessa och tillkännager detta för regeringen.

2018/19:2925 av Bengt Eliasson 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.