



## Författningsfrågor

---

### Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen avslår samtliga motioner om författningsfrågor. Utskottet hänvisar bl.a. till tidigare ställningstaganden, att den aktuella frågan relativt nyligen utretts och pågående arbete.

Motionsyrkandena rör frågor om bl.a. statskicket, statschefens uppgifter och immunitet, parlamentarism, medborgarinitiativ, EU, en minskning av antalet riksdagsledamöter, behörighetsvillkor för statsråd och för ledamöter och ersättare i riksdagen, karantänsregler för politiker och höga statstjänstemän, nationella folkomröstningar, en författningsdomstol och normprövning, rättskipningens självständighet och den offentliga äganderätten.

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

Med utnyttjande av sin initiativrätt enligt 9 kap. 16 § riksdagsordningen föreslår utskottet ett tillkännagivande till riksdagsstyrelsen om att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppgift att utreda riksdagens arbete med EU-frågor, inklusive hur riksdagen bör och kan förhålla sig till en utveckling inom EU med en förstärkt roll för de nationella parlamenten.

#### *Behandlade förslag*

Drygt 90 yrkanden i motioner från allmänna motionstiden 2014/15 och 2015/16.

# Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	6
Redogörelse för ärendet.....	11
Utskottets överväganden.....	12
Statsskicket.....	12
Motionerna.....	12
Gällande ordning.....	13
Tidigare utredningar.....	14
Tidigare behandling i utskottet.....	15
Utskottets ställningstagande.....	15
Statschefens uppgifter.....	16
Motionerna.....	16
Gällande ordning.....	16
Tidigare utredningar.....	17
Tidigare behandling i utskottet.....	17
Utskottets ställningstagande.....	18
Statschefens immunitet.....	18
Motionen.....	19
Gällande ordning.....	19
Tidigare utredningar.....	19
Tidigare behandling i utskottet.....	20
Utskottets ställningstagande.....	20
Parlamentarism.....	21
Motionerna.....	21
Bakgrund.....	21
Gällande ordning.....	22
Tidigare utredningar samt behandling i utskottet.....	27
Utskottets ställningstagande.....	29
Medborgarinitiativ.....	29
Motionerna.....	29
Gällande ordning m.m.....	29
Pågående arbete.....	31
Tidigare behandling.....	32
Utskottets ställningstagande.....	33
Medlemskapet i Europeiska unionen och internationellt samarbete.....	33
Motionerna.....	33
Gällande ordning.....	33
Tidigare utredningar m.m.....	34
Tidigare behandling i utskottet.....	36
Utskottets ställningstagande.....	36
Utredning om riksdagens EU-arbete.....	36
Bakgrund.....	36
Gällande ordning.....	37
Tidigare utredningar och behandling i utskottet.....	40
Utskottets ställningstagande.....	41
EU-samarbetet.....	42
Motionen.....	42
Gällande ordning.....	43
Utskottets ställningstagande.....	47

Subsidiaritetsprincipen .....	48
Motionen .....	48
Gällande ordning .....	48
Tidigare utredning .....	50
Tidigare behandling i utskottet .....	50
Utskottets ställningstagande .....	51
Bestämmelse om Sverige .....	51
Motionen .....	51
Gällande ordning .....	51
Tidigare utredning .....	52
Utskottets ställningstagande .....	52
Bestämmelse om helgdagar .....	52
Motionen .....	52
Gällande ordning .....	53
Tidigare utredning och behandling i utskottet .....	53
Utskottets ställningstagande .....	53
En minskning av antalet riksdagsledamöter .....	54
Motionerna .....	54
Gällande ordning .....	54
Tidigare utredningar .....	54
Tidigare behandling i utskottet .....	55
Utskottets ställningstagande .....	56
Behörighetsvillkor för statsråd och för ledamöter och ersättare i riksdagen .....	56
Motionen .....	56
Gällande ordning .....	56
Tidigare och pågående utredningar m.m. ....	57
Tidigare behandling i utskottet .....	59
Utskottets ställningstagande .....	59
Karantänsregler för politiker och höga statstjänstemän .....	60
Motionerna .....	60
Gällande ordning .....	60
Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi .....	62
Pågående utredningsarbete .....	62
Tidigare behandling i utskottet .....	63
Utskottets ställningstagande .....	64
Nationella folkomröstningar .....	65
Motionerna .....	65
Gällande ordning .....	65
Tidigare utredning .....	66
Tidigare behandling i utskottet .....	66
Utskottets ställningstagande .....	67
En författningsdomstol och normprövning .....	67
Motionerna .....	67
Gällande ordning m.m. ....	68
Tidigare utredningar och behandling i utskottet .....	71
Utskottets ställningstagande .....	76
Rättskipningens självständighet .....	77
Motionen .....	77
Gällande ordning m.m. ....	77
Tidigare utredningar och behandling i utskottet .....	79

Utskottets ställningstagande.....	79
Finansmakten och Riksbankens uppgifter .....	80
Motionerna.....	80
Gällande ordning.....	80
Tidigare utredningar.....	81
Tidigare behandling i finansutskottet och konstitutionsutskottet .....	82
Utskottets ställningstagande.....	83
Den offentliga äganderätten .....	83
Motionerna.....	84
Gällande ordning.....	84
Tidigare behandling i utskottet.....	85
Utskottets ställningstagande.....	85
Behörighetsvillkor för överbefälhavare .....	85
Motionen.....	86
Gällande ordning.....	86
Tidigare utredningar.....	86
Tidigare behandling i utskottet.....	88
Utskottets ställningstagande.....	88
Riksrevisionens uppgifter .....	89
Motionerna.....	89
Gällande ordning.....	89
Tidigare behandling i utskottet.....	90
Utskottets ställningstagande.....	92
Minnesåret för den allmänna rösträtten och demokratikanon.....	92
Motionerna.....	92
Gällande ordning.....	93
Tidigare behandling i konstitutionsutskottet och utbildningsutskottet.....	93
Pågående arbete .....	94
Utskottets ställningstagande.....	95
Sveriges huvudstad.....	95
Motionen.....	95
Gällande ordning.....	96
Utskottets ställningstagande.....	96
Reservationer .....	97
1. Statsskicket, punkt 1 (SD).....	97
2. Statsskicket, punkt 1 (V) .....	97
3. Statschefens uppgifter, punkt 2 (SD).....	98
4. Statschefens immunitet, punkt 3 (V) .....	99
5. Medlemskapet i Europeiska unionen och internationellt samarbete, punkt 6 (SD).....	99
6. Subsidiaritetsprincipen, punkt 9 (KD).....	100
7. Bestämmelse om Sverige , punkt 10 (SD).....	100
8. Nationella folkomröstningar, punkt 15 (SD) .....	101
9. Rättskipningens självständighet, punkt 17 (M) .....	102
10. Finansmakten och Riksbankens uppgifter, punkt 18 (SD) .....	102
11. Den offentliga äganderätten, punkt 19 (V) .....	103
Särskilda yttranden .....	105
1. Bestämmelse om helgdagar, punkt 11 (SD) .....	105
2. Behörighetsvillkor för statsråd och för ledamöter och ersättare i riksdagen, punkt 13 (SD).....	105

3. En författningsdomstol och normprövning, punkt 16 (M, C, L, KD).....	105
4. En författningsdomstol och normprövning, punkt 16 (SD) .....	106
5. Behörighetsvillkor för överbefälhavare, punkt 20 (SD) .....	106
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	107
Motioner från allmänna motionstiden 2014/15 .....	107
Motioner från allmänna motionstiden 2015/16 .....	111

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## 1. Statsskicket

Riksdagen avslår motionerna

2014/15:61 av Jonas Sjöstedt m.fl. (V) yrkande 1,

2014/15:401 av Birgitta Ohlsson och Maria Weimer (FP) yrkande 1,

2014/15:518 av Hillevi Larsson (S),

2014/15:717 av Sara Karlsson och Lawen Redar (S) yrkandena 1 och 2,

2014/15:1371 av Niclas Malmberg och Rasmus Ling (MP),

2014/15:1569 av Johanna Jönsson (C),

2014/15:2256 av Anna-Lena Sörenson m.fl. (S),

2015/16:446 av Teres Lindberg (S) yrkandena 1 och 2,

2015/16:569 av Hillevi Larsson (S),

2015/16:717 av Yasmine Larsson m.fl. (S, MP, V, FP),

2015/16:872 av Sara Karlsson och Lawen Redar (båda S),

2015/16:1413 av Petter Löberg (S),

2015/16:2387 av Anna-Lena Sörenson m.fl. (S),

2015/16:2618 av Mikael Jansson och David Lång (båda SD) yrkande 1  
och

2015/16:2641 av Birgitta Ohlsson och Said Abdu (båda FP) yrkande 1.

*Reservation 1 (SD)*

*Reservation 2 (V)*

## 2. Statschefens uppgifter

Riksdagen avslår motionerna

2014/15:401 av Birgitta Ohlsson och Maria Weimer (FP) yrkandena 2–  
5,

2014/15:2909 av David Lång och Mikael Jansson (SD),

2015/16:2618 av Mikael Jansson och David Lång (båda SD) yrkande 2  
och

2015/16:2641 av Birgitta Ohlsson och Said Abdu (båda FP) yrkandena  
2–5.

*Reservation 3 (SD)*

## 3. Statschefens immunitet

Riksdagen avslår motion

2014/15:61 av Jonas Sjöstedt m.fl. (V) yrkande 3.

*Reservation 4 (V)*

## 4. Parlamentarism

Riksdagen avslår motionerna

2015/16:2302 av Finn Bengtsson m.fl. (M) och

2015/16:2487 av Rasmus Ling (MP) delyrkande 1.

**5. Medborgarinitiativ**

Riksdagen avslår motionerna

2014/15:1967 av Martin Kinnunen (SD) yrkande 1,

2015/16:2839 av Markus Wiechel (SD) och

2015/16:3063 av Martin Kinnunen (SD) yrkande 1.

**6. Medlemskapet i Europeiska unionen och internationellt samarbete**

Riksdagen avslår motionerna

2014/15:2666 av Kent Ekeröth (SD),

2015/16:2620 av Mikael Jansson och David Lång (båda SD) och

2015/16:2826 av Kent Ekeröth (SD).

*Reservation 5 (SD)*

**7. Utredning om riksdagens EU-arbete**

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om att riksdagsstyrelsen bör tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppgift att utreda riksdagens arbete med EU-frågor, inklusive hur riksdagen bör och kan förhålla sig till en utveckling inom EU med en förstärkt roll för de nationella parlamenten och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

**8. EU-samarbetet**

Riksdagen avslår motion

2015/16:2332 av Karin Enström m.fl. (M) yrkandena 10–12.

**9. Subsidiaritetsprincipen**

Riksdagen avslår motion

2014/15:880 av Tuve Skånberg och Mikael Oscarsson (KD).

*Reservation 6 (KD)*

**10. Bestämmelse om Sverige**

Riksdagen avslår motion

2015/16:2619 av Mikael Jansson och David Lång (båda SD) yrkande 1.

*Reservation 7 (SD)*

**11. Bestämmelse om helgdagar**

Riksdagen avslår motion

2015/16:2619 av Mikael Jansson och David Lång (båda SD) yrkande 4.

**12. En minskning av antalet riksdagsledamöter**

Riksdagen avslår motionerna

2014/15:96 av Jonas Jacobsson Gjörtler (M) yrkande 1,

2014/15:118 av Jenny Petersson (M),

2014/15:174 av Johanna Jönsson (C),

2014/15:1999 av Hans Wallmark (M),

2014/15:2388 av Aron Modig (KD) yrkandena 1 och 2,  
 2015/16:77 av Jonas Jacobsson Gjørtler (M) yrkande 1,  
 2015/16:1075 av Hans Wallmark (M),  
 2015/16:1596 av Jenny Petersson (M) och  
 2015/16:1656 av Erik Bengtzboe (M).

### **13. Behörighetsvillkor för statsråd och för ledamöter och ersättare i riksdagen**

Riksdagen avslår motion

2014/15:2911 av David Lång och Mikael Jansson (SD) yrkandena 2 och 3.

### **14. Karantänsregler för politiker och höga statstjänstemän**

Riksdagen avslår motionerna

2014/15:1654 av Annika Lillemets och Valter Mutz (MP) och  
 2015/16:99 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V).

### **15. Nationella folkomröstningar**

Riksdagen avslår motionerna

2014/15:1306 av Johnny Skalin (SD),  
 2014/15:1540 av Johnny Skalin (SD),  
 2015/16:1807 av Johnny Skalin (SD) och  
 2015/16:1817 av Johnny Skalin (SD).

*Reservation 8 (SD)*

### **16. En författningsdomstol och normprövning**

Riksdagen avslår motionerna

2014/15:1304 av Johnny Skalin (SD),  
 2014/15:1362 av Annicka Engblom m.fl. (M, C, FP, KD) yrkandena 1 och 2,  
 2014/15:2098 av Pavel Gamov (SD),  
 2014/15:2456 av Johan Hedin (C) yrkande 14,  
 2015/16:939 av Rickard Nordin (C),  
 2015/16:1517 av Hillevi Larsson och Hans Hoff (båda S) yrkandena 1–3,  
 2015/16:1820 av Johnny Skalin (SD),  
 2015/16:1993 av Caroline Szyber och Tuve Skånberg (båda KD),  
 2015/16:2036 av Pavel Gamov (SD),  
 2015/16:2116 av Erik Bengtzboe (M),  
 2015/16:2337 av Finn Bengtsson m.fl. (M),  
 2015/16:2487 av Rasmus Ling (MP) delyrkande 2,  
 2015/16:2712 av Tuve Skånberg m.fl. (KD) yrkande 3 och  
 2015/16:2788 av Mathias Sundin m.fl. (FP) yrkande 1.



**17. Rättskipningens självständighet**

Riksdagen avslår motion

2015/16:2500 av Andreas Norlén m.fl. (M) yrkande 3.

*Reservation 9 (M)*

**18. Finansmakten och Riksbankens uppgifter**

Riksdagen avslår motionerna

2014/15:1366 av Jan Lindholm (MP),

2014/15:1552 av Josef Fransson (SD) och

2015/16:725 av Jan Lindholm (MP).

*Reservation 10 (SD)*

**19. Den offentliga äganderätten**

Riksdagen avslår motionerna

2014/15:319 av Peter Persson och Niklas Karlsson (S),

2015/16:103 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) och

2015/16:1519 av Peter Persson m.fl. (S).

*Reservation 11 (V)*

**20. Behörighetsvillkor för överbefälhavare**

Riksdagen avslår motion

2014/15:2911 av David Lång och Mikael Jansson (SD) yrkandena 9 och 10.

**21. Riksrevisionens uppgifter**

Riksdagen avslår motionerna

2014/15:2128 av Markus Wiechel (SD) och

2015/16:3106 av Markus Wiechel (SD).

**22. Minnesåret för den allmänna rösträtten och demokratikanon**

Riksdagen avslår motionerna

2014/15:615 av Rasmus Ling (MP) yrkandena 1 och 2,

2014/15:785 av Birgitta Ohlsson (FP) och

2015/16:544 av Birgitta Ohlsson (FP).

**23. Sveriges huvudstad**

Riksdagen avslår motion

2014/15:2615 av Lotta Olsson (M).

Stockholm den 14 april 2016

På konstitutionsutskottets vägnar

*Andreas Norlén*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Andreas Norlén (M), Björn von Sydow (S), Hans Ekström (S), Annicka Engblom (M), Veronica Lindholm (S), Jonas Millard (SD), Maria Abrahamsson (M), Jonas Gunnarsson (S), Per-Ingvar Johnsson (C), Agneta Börjesson (MP), Patrick Reslow (M), Emanuel Öz (S), Fredrik Eriksson (SD), Mathias Sundin (L), Mia Sydow Mölleby (V), Tuve Skånberg (KD) och Berit Högman (S).

## Redogörelse för ärendet

I betänkandet behandlar konstitutionsutskottet drygt 90 motionsyrkanden från allmänna motionstiden 2014/15 och 2015/16 om författningsfrågor, se *bilaga*. Motionsyrkandena rör frågor om statsskicket, statschefens uppgifter och immunitet, parlamentarism, medborgarinitiativ, EU, subsidiaritetsprincipen, bestämmelse om Sverige och helgdagar, en minskning av antalet riksdagsledamöter, behörighetsvillkor för statsråd och för ledamöter och ersättare i riksdagen, karantänsregler för politiker och höga statstjänstemän, nationella folkomröstningar, en författningsdomstol och normprövning samt rättskipningens självständighet. Andra motionsyrkanden rör finansmakten och Riksbankens uppgifter, den offentliga äganderätten, behörighetsvillkor för överbefälhavare, Riksrevisionens uppgifter, minnesåret för den allmänna rösträtten och demokratikanon samt Sveriges huvudstad.

Folkpartiet liberalerna (FP) bytte under hösten 2015, efter allmänna motionstiden, namn till Liberalerna (L).

# Utskottets överväganden

## Statsskicket

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår 16 motionsyrkanden om att avskaffa monarkin och införa republik och ett motionsyrkande om att stärka monarkins ställning, med hänvisning till bl.a. tidigare ställningstaganden.

Jämför reservationerna 1 (SD) och 2 (V).

### Motionerna

Frågan om en översyn av statsskicket tas upp i flera motioner.

Jonas Sjöstedt m.fl. (V) begär i partimotion 2014/15:61 yrkande 1 ett tillkännagivande om att regeringen bör tillsätta en utredning med uppgift att se över det svenska statsskicket i syfte att införa republik. Enligt motionärerna är det nuvarande systemet med monarki otidsenligt och odemokratiskt. De framhåller vidare att en statschef ska tillsättas enligt demokratiska principer och att all offentlig makt ska utgå från folket och genom folkets val.

Även Birgitta Ohlsson och Maria Weimer (båda FP) respektive Birgitta Ohlsson och Said Abdu (båda FP) anför i motion 2014/15:401 yrkande 1 respektive motion 2015/16:2641 yrkande 1 att republik bör införas. Motionärerna menar bl.a. att monarkin i ett principiellt perspektiv är oförenlig med demokratin. Riksdagen bör därför enligt motionärerna besluta om att ändra grundlagarna och därmed möjliggöra en övergång till ett republikanskt statsskick.

En utredning om statsskicket begärs också i motionerna 2014/15:518 och 2015/16:569 av Hillevi Larsson (S). I motionerna framhålls att Sverige är en av få monarkier som finns kvar i Europa. Det nuvarande arrangemanget där statschefsämbetet är vikt åt en utvald ätt är enligt motionären oförenligt med principerna om att all offentlig makt ska utgå från folket och om alla människors lika värde. Den senaste översynen av grundlagarna omfattade tyvärr inte frågan om det nuvarande statsskicket. Torekovskompromissen är mer än 30 år gammal och behöver ses över. Regeringen bör därför enligt motionären överväga en översyn av statsskicket som syftar till att statschefen inte bara ska företräda folket utan även vara vald av folket.

Sara Karlsson och Lawen Redar (båda S) yrkar i motionerna 2014/15:717 yrkandena 1 och 2 och 2015/16:872 att riksdagen tillkännager för regeringen att monarkin i Sverige bör avskaffas och att en utredning bör tillsättas med uppdraget att se över hur Sveriges statsskick ska se ut efter monarkins avskaffande. En utredning av statsskicket i syfte att avskaffa monarkin begärs också i motion 2014/15:1371 av Niclas Malmberg och Rasmus Ling (båda

MP). Motionärerna framhåller bl.a. att ett statsskick där statschefen ärver sitt ämbete är förläp och att en statschef bör utses utifrån demokratiska principer.

Även i motion 2014/15:1569 av Johanna Jönsson (C) och i motionerna 2014/15:2256 och 2015/16:2387 av Anna-Lena Sörenson m.fl. (S) framhålls att monarkins roll i det svenska moderna samhället bör ses över och att Sverige bör bli en republik. Enligt motionärerna bör Sveriges statschef väljas av folket genom demokratiska val.

I motion 2015/16:446 begär Teres Lindberg (S) att kungafamiljen ska göras till fria och jämlika svenska medborgare (yrkande 1) och att monarkin ska avskaffas (yrkande 2).

En utredning med uppgift att avskaffa monarkin efterlyses också av Yasmine Larsson m.fl. (S, MP, V, FP) i motion 2015/16:717. Enligt motionärerna går det nuvarande systemet med monarki inte att förena med demokrati, jämlikhet och medborgerliga rättigheter. Att monarkin bör avskaffas framförs även av Petter Löberg (S) i motion 2015/16:1413.

Mikael Jansson och David Lång (båda SD) begär i motion 2015/16:2618 yrkande 1 att riksdagen tillkännager för regeringen att det bör införas en skrivning i grundlagen 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 en bestämmelse som motsvarar förslaget tidigare fanns i successionsordningen.

## **Gällande ordning**

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. Successionsrätten till Sveriges tron för manliga och kvinnliga efterkommande till kung Carl XVI Gustaf regleras i successionsordningen som är en grundlag.

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

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, tredje uppl., 2012, s. 649).

Av 5 kap. 5 § RF följer att om kungahuset utslöcknar 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 utslöcknar innebär att det inte längre finns någon successionsberättigad och inte heller kan väntas någon sådan. För denna situation föreskriver RF 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 av motiven att en ordning med en permanent riksföreståndare torde komma i viss motsättning till bestämmelsen i regeringsformen om att kungen är rikets statschef (jfr 1 kap. 5 § RF). Enligt motiven föreligger 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 utslöckande skulle välja ett nytt kungahus (prop. 1973:90 s. 486).

Riksföreståndare och vice riksföreståndare väljs av riksdagen på sätt som framgår av 13 kap. 20 § RO. Valet gäller till dess riksdagen beslutar annat.

### **Tidigare utredningar**

Det var Grundlagberedningens uppgift att ange statschefens ställning i en modern grundlag (SOU 1972:15). Efter ingående överläggningar nådde beredningens ledamöter fram till en gemensam ståndpunkt, den s.k. Torekovskompromissen. Grundlagberedningen framhöll att de av statschefens funktioner som hade sin grund i kungens traditionella ställning som innehavare av regeringsmakten inte kunde förenas med ett parlamentariskt system. Av särskild betydelse var beredningens förslag om att statschefens roll vid regeringsbildningen skulle föras över till riksdagen och dess organ. Statschefen skulle således inte ha någon politisk makt men behöll enligt beredningens förslag sin ställning som symbol för riket och sina representativa uppgifter. I grundlagspropositionen framhölls att många i vårt land anser att det ärftliga kungadömet är ett främmande inslag i det demokratiska statskicket (prop. 1973:90 s. 171). Tanken är att statschefsämbetet vinner sin fulla symbolverkan endast om statschefen har sitt uppdrag direkt eller indirekt från folket samt att i en demokrati, som utgår från alla medborgares lika värde, bör ingen ärva en offentlig befattning och vara oavsättlig från en sådan befattning. Samtidigt framhölls att monarkin obestriddligen har stöd hos

betydande befolkningsgrupper och har visat sig kunna fungera på ett från en parlamentarisk synpunkt oklanderligt sätt. Departementschefen nöjde sig med att konstatera att beredningens ledamöter hade enats om att i den nya regeringsformen inte frångå den gällande statsformen och att denna ståndpunkt hade vunnit mycket stark anslutning vid remissbehandlingen av beredningens förslag. Departementschefen tillade också att kungadömet bevarande var en given utgångspunkt vid utformningen av en ny författning om författningen skulle få önskvärt stöd i riksdagen och folkopinionen.

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

### **Tidigare behandling i utskottet**

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.).

Senast utskottet behandlade motioner om att avskaffa monarkin och införa republik var våren 2014 (bet. 2013/14:KU18 s. 57). Utskottet avstyrkte då motionerna i förenklad ordning med hänvisning till betänkande 2011/12:KU15. I det betänkandet vidhöll utskottet sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte motsvarande motioner (bet. 2011/12:KU15 s. 10). I denna del finns i betänkandet en reservation (V).

### **Utskottets ställningstagande**

Motioner om att avskaffa monarkin och införa republik har tidigare varit uppe till behandling i utskottet. I dessa delar vidhåller utskottet sina tidigare ställningstaganden och avstyrker motionerna 2014/15:61 yrkande 1, 2014/15:401 yrkande 1, 2014/15:518, 2014/15:717 yrkandena 1 och 2, 2014/15:1371, 2014/15:1569, 2014/15:2256, 2015/16:446 yrkandena 1 och 2, 2015/16:569, 2015/16:717, 2015/16:872, 2015/16:1413, 2015/16:2387 och 2015/16:2641 yrkande 1.

När det gäller motionsyrkandet om att det i grundlag bör införas en bestämmelse om att riksdagen vid kungahusets utslöckande ska välja ett nytt kungahus anser utskottet att det inte finns några skäl att ta initiativ till en sådan ändring i successionsordningen och avstyrker motion 2015/16:2618 yrkande 1.

## Statschefens uppgifter

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår två motionsyrkanden om att statschefen ska överta vissa av talmannens uppgifter och åtta motionsyrkanden om att statschefen ska fråntas vissa uppgifter, med hänvisning till tidigare ställningstaganden.

Jämför reservation 3 (SD).

### Motionerna

Birgitta Ohlsson och Maria Weimer (båda FP) respektive Birgitta Ohlsson och Said Abdu (båda FP) yrkar i motion 2014/15:401 respektive motion 2015/16:2641 att riksdagen tillkännager för regeringen att så länge som monarkin existerar som statsskick bör kungen fråntas sin roll som ordförande i Utrikesnämnden (yrkande 2), utländska ambassadörer överlämna sina kreditivbrev till talmannen eller utrikesministern (yrkande 3), utrikesministern utfärda utnämningssbrev till svenska konsulter utomlands (yrkande 4) och statschefsrollen i förhållande till främmande makt utövas av talmannen eller statsministern (yrkande 5).

I motionerna 2014/15:2909 och 2015/16:2618 yrkande 2 begär David Lång och Mikael Jansson (båda SD) att riksdagen tillkännager för regeringen att statschefen ska överta de uppgifter som talmannen har i dag då en ny statsminister ska utses. De anför bl.a. att i alla andra parlamentariska och demokratiska monarkier är det 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.

### Gällande ordning

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 denne 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 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.

### **Tidigare utredningar**

Som redovisats tidigare var det Grundlagberedningens uppgift att ange statschefens ställning i en modern grundlag (SOU 1972:15). Efter ingående överläggningar nådde beredningens ledamöter fram till en gemensam ståndpunkt – 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.

Vidare gjordes som nämnts tidigare den senaste övergripande översynen av regeringsformen av Grundlagsutredningen (SOU 2008:125). Grunderna för Sveriges statskick liksom det förhållandet att Sverige är en monarki ingick dock inte i Grundlagsutredningens uppdrag.

### **Tidigare behandling i utskottet**

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

I betänkande 1983/84:KU26 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. 1983/84:KU26 s. 17 f.).

Våren 2004 avstyrkte utskottet en motion om att statschefen borde fråntas vissa av sina uppgifter (bet. 2003/04:KU9 s. 27). I denna del anförde utskottet att det inte borde göras någon ändring i de lagregler som styr vissa av statschefens uppgifter. Vidare fann utskottet inte några skäl att förorda en ändring av de uppgifter som följer av sedvana.

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 nu gällande i detta avseende och avstyrkte därför motionsyrkandena.

Senast utskottet behandlade motioner om att statschefen borde överta vissa av talmannens uppgifter och om att statschefen borde fråntas vissa uppgifter var våren 2014 (bet. 2013/14:KU18 s. 57). Utskottet avstyrkte då motionerna i förenklad ordning med hänvisning till betänkande 2011/12:KU15. I det betänkandet vidhöll utskottet sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte motsvarande motioner (bet. 2011/12:KU15 s. 13).

### **Utskottets ställningstagande**

Motioner om att statschefen ska överta vissa av talmannens uppgifter och om att statschefen ska fråntas vissa uppgifter har tidigare varit uppe till behandling i utskottet. I dessa delar vidhåller utskottet sina tidigare ställningstaganden och avstyrker motionerna 2014/15:401 yrkandena 2–5, 2014/15:2909, 2015/16:2618 yrkande 2 och 2015/16:2641 yrkandena 2–5.

### **Statschefens immunitet**

#### **Utskottets förslag i korthet**

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om att statschefen inte ska åtnjuta total åtalsimmunitet, med hänvisning till tidigare ställningstaganden.

Jämför reservation 4 (V).

## Motionen

Jonas Sjöstedt m.fl. (V) begär i partimotion 2014/15:61 yrkande 3 ett tillkännagivande om att regeringen ska utreda monarkens åtalsimmunitet i syfte att upphäva denna immunitet. Oavsett hur en statschef utses är det enligt motionärerna inte rimligt med total åtalsimmunitet. Statschefens immunitet bör motsvara den begränsade immunitet som gäller för riksdagens ledamöter.

## Gällande ordning

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. avseende 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 röstande 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.

## Tidigare utredningar

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.

Grunderna för Sveriges statskick liksom det förhållandet att Sverige är en monarki ingick inte 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.

Grundlagsutredningens förslag i denna del delades av regeringen och riksdagen (prop. 2009/10:80, bet. 2009/10:KU19 och bet. 2010/11:KU4, rskr. 2010/11:21).

### **Tidigare behandling i utskottet**

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.

Motioner om att upphäva åtalsimmunitet för statschefen avstyrktes av utskottet i förenklad ordning våren 2005 och våren 2006 (bet. 2004/05:KU13 s. 5 och 2005/06:KU15 s. 16 f.). I denna del hänvisade utskottet till betänkande 2003/04:KU9.

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 gjort. I denna del noterade utskottet även att Grundlagsutredningen i anslutning till Romstadgan behandlade bl.a. bestämmelsen om åtalsimmunitet för statschefen och att utredningens arbete i denna del resulterade 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. I denna del finns i betänkandet en reservation (V).

Ett motionsyrkande om att upphäva åtalsimmunitet för statschefen avstyrktes av utskottet i förenklad ordning våren 2014 (bet. 2013/14:KU18 s. 57). I denna del hänvisade utskottet till betänkande 2011/12:KU15.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet vidhåller sina tidigare ställningstaganden om statschefens immunitet och avstyrker motion 2014/15:61 yrkande 3.

## Parlamentarism

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår två motionsyrkanden om parlamentarism, med hänvisning till att frågan i huvudsak relativt nyligen utretts och pågående beredningsarbete.

### Motionerna

I motion 2015/16:2302 yrkar Finn Bengtsson m.fl. (M) att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att en utredning om budgetprocessen så som den beskrivs i den s.k. decemberöverenskommelsen måste komma till stånd omgående, och tillkännager detta för regeringen. Enligt motionärerna utgör decemberöverenskommelsen ett allvarligt ingrepp i de enskilda riksdagsledamöternas oberoende, och det är angeläget att inleda den översyn av budgetprocessen som framhålls i decemberöverenskommelsen.

Rasmus Ling (MP) begär i motion 2015/16:2487 delyrkande 1 att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att det finns all anledning att undersöka olika varianter av positiv parlamentarism för att på så vis skapa bättre förutsättningar för starka regeringar att på ett effektivt sätt styra landet, och tillkännager detta för regeringen. Motionären anför bl.a. att decemberöverenskommelsen till viss del löste olika problem kopplade till det rådande parlamentariska läget men att det finns behov av en mer långsiktig lösning. Om regeringen har ett tydligt mandat blir enligt motionären också ansvarsutkrävandet enklare eftersom medborgarna då får en tydlig uppfattning om vilka partier som bär ansvaret för de politiska besluten.

### Bakgrund

Den 23 oktober 2014 överlämnade regeringen budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1) till riksdagen. I finansutskottets s.k. rambetänkande (bet. 2014/15:FiU1) tillstyrktes regeringens riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken samt förslaget till utgiftsramar och, i huvudsak, förslaget till inkomstberäkning för 2015. I betänkandet fanns två gemensamma reservationer från allianspartierna (M, C, FP och KD) och två reservationer från SD med alternativa budgetförslag i motsvarande delar. Vid behandlingen av ärendet i kammaren den 3 december 2014 biföll riksdagen allianspartiernas reservationer (rskr. 2014/15:29).

Den 3 december 2014 höll statsminister Stefan Löfven och utbildningsminister Gustav Fridolin en presskonferens. Vid konferensen meddelade Stefan Löfven att regeringen vid ett regeringssammanträde den 29 december 2014 skulle fatta beslut om att utlysa ett extra val och att valet skulle hållas den 22 mars 2015.

Vid en pressträff den 27 december 2014 meddelade partiföreträdarna Stefan Löfven (S), Anna Kinberg Batra (M), Åsa Romson (MP), Gustav Fridolin (MP), Annie Lööf (C), Jan Björklund (FP) och Göran Hågglund (KD) att partierna hade träffat en blocköverskridande överenskommelse (decemberöverenskommelsen). Bakom överenskommelsen stod Socialdemokraterna, Moderata samlingspartiet, Miljöpartiet de gröna, Centerpartiet, Folkpartiet liberalerna (numera Liberalerna) och Kristdemokraterna.

Överenskommelsen innebar att den statsministerkandidat som samlade stöd från den partikonstellation som var större än alla andra tänkbara regeringskonstellationer skulle släppas fram, att en minoritetsregering skulle kunna få igenom sin budget och att utbrytningar ur budgeten inte skulle vara möjliga. Vidare pekade överenskommelsen ut tre politiska områden (försvar och säkerhet, pensioner och energi) för samarbete och samtal. Överenskommelsen skulle tillämpas första gången i samband med att regeringen i april 2015 lade fram vårpropositionen och den skulle gälla t.o.m. valdagen 2022.

Vidare var partierna överens om att inleda en översyn av gällande regelverk med uppgift att se över budgetprocessen, på basis av det arbete som genomfördes i Budgetprocesskommittén och i förra mandatperiodens översyn av riksdagsordningen.

Vid pressträffen uppgav Stefan Löfven även att regeringen med anledning av decemberöverenskommelsen inte skulle fatta något beslut om att utlysa ett extra val.

Decemberöverenskommelsen tillämpades i samband med att riksdagen under våren 2015 behandlade regeringens proposition 2015 års ekonomiska vårproposition (prop. 2014/15:100, bet. 2014/15:FiU20, rskr. 2014/15:254).

Vid Kristdemokraternas riksting i oktober 2015 beslutades att partiet med omedelbar verkan skulle lämna decemberöverenskommelsen. Partiföreträdarna Anna Kinberg Batra (M), Annie Lööf (C), Jan Björklund (FP) och Ebba Busch Thor (KD) uttalade att i och med nämnda beslut hade decemberöverenskommelsen upphört att gälla.

## **Gällande ordning**

### *Ett parlamentariskt styrelseskick*

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 statskick. 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 att vid en regeringsbildningsomröstning utses en föreslagen kandidat till statsminister 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.

Parlamentarismen i regeringsformen kommer bl.a. till uttryck i bestämmelserna om regeringsbildning, misstroendeförklaring och statsministeromröstning efter val.

Riksdagen står när det gäller funktionsfördelningen helt i centrum (Holmberg m.fl., Grundlagarna, tredje 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 var bl.a. att regeringen skulle, så länge den tolereras av riksdagen och inom den ram riksdagens beslut bildar, kunna handla med den kraft och snabbhet som fordras i ett utvecklat samhälle som vårt (bet. KU 1973:26 s. 17).

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 med detta samma effekt som en röst för förslaget till statsminister. Genom att avstå från att rösta kan riksdagsledamöter som visserligen inte aktivt stödjer den föreslagna statsministern men som på grund av det rådande parlamentariska läget inte vill fälla den tilltänkta regeringen markera ett missnöje utan att framtvinga regeringens avgång (SOU 2008:125 s. 258).

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).

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.

### *Extra val*

Av 3 kap. 11 § RF följer att regeringen får besluta om extra val till riksdagen mellan ordinarie val. 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, tredje 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 framtvinga en lösning av regeringsfrågan och tvinga partierna att göra upp i varje fall före den fjärde omröstningen (prop. 1973:90 s. 179).

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 som har framförts 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 har det bl.a. framhållits 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.

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*, andra 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.

### *Ställande av s.k. kabinetsfråga*

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.

### *Riksdagsärendenas avgörande och budgetprocessen i riksdagen*

I 4 kap. RF finns bestämmelser om riksdagsarbetet. Vid omröstning i kammaren gäller enligt huvudregeln som riksdagens beslut den mening som mer än hälften av de röstade enas om (4 kap. 7 § RF). Till de röstande räknas inte de som avstår från att rösta (prop. 1973:90 s. 260). I 11 kap. RO finns närmare bestämmelser om ärendens avgörande i kammaren.

Ett ärende i kammaren avgörs med acklamation eller, om en ledamot begär det, genom omröstning (11 kap. 8 § RO). Om en särskild beslutsregel är tillämplig ska ärendet avgöras genom omröstning.

När ett ärende ska avgöras genom omröstning ska de yrkanden som har lagts fram under överläggningen ställas mot varandra (11 kap. 10 § RO). Det yrkande som enligt talmannens uppfattning har bifallits med acklamation, eller det yrkande som talmannen bestämmer, utgör huvudförslag vid omröstningen. Mot huvudförslaget ställs ett annat yrkande som motförslag. Om det finns fler än ett yrkande som kan ställas mot huvudförslaget, ska kammaren först i ett eller flera förberedande beslut avgöra vilket yrkande som ska vara motförslag i huvudomröstningen.

Vid omröstningen i kammaren tillämpas alltså den s.k. elimineringsmetoden där yrkandena elimineras undan för undan på så sätt att två yrkanden alltid ställs mot varandra (Holmberg m.fl., Grundlagarna, tredje uppl., 2012, s. 803). Det yrkande som vinner omröstningen går vidare till nästa omröstning osv. tills det endast återstår två yrkanden för huvudomröstning. Grundlagsberedningen anförde följande om val av voteringsmetod (SOU 1972:15 s. 280, prop. 1973:90 s. 555 f.):

Det förefaller beredningen klart att ingen voteringsmetod kan tillgodose alla de krav man önskar ställa: att metoden ska vara enkel och lättillämpad, att den ska hindra ”taktisk” röstning och förekomma beslut, bakom vilka står endast en minoritet, att varje grupp i riksdagen kan dels markera sin egen ståndpunkt, dels ge uttryck för subsidiära preferenser osv. Inte heller elimineringsmetoden, så som den nu tillämpas, går fri från kritik. Men denna metod har ett särskilt försteg framför andra däri att den sedan länge tillämpas inte blott i riksdagen utan även inom kommunerna och organisationslivet. En bred majoritet inom riksdagen är tillfreds med metoden. Under senare år har taktiska manövrer vid voteringsarna varit sällsynta. Som regel har de som avser att stödja ja-förslaget i huvudvoteringen avstått från att delta i förberedande votering. Beredningen har för sin del kommit till slutsatsen att andra voteringsmetoder i vart fall inte har sådana förtjänster att de uppväger de nackdelar som skulle vara förenade med att bryta bestående ordning.

I doktrinen har framhållits att diskussionen kring decemberöverenskommelsen gör det angeläget att stryka under att det inte är möjligt att formellt begränsa en ledamots rätt att fritt rösta i kammaren (Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar, tredje uppl., 2015, s. 136). Den rätten hör till demokratis förutsättningar och kan inte påverkas genom regler i lägre författningar än regeringsformen. Det har vidare framhållits att överenskommelser om frivilliga begränsningar är möjliga men alltid känsliga och möjliga att ifrågasätta.

Av 11 kap. 18 § RO följer att riksdagens beslut om statens budget för det närmast följande budgetåret som huvudregel fattas i två steg (rambeslutsprocessen). 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 för varje utgiftsområde hur anslagen ska fördelas inom utgiftsramen. I detta steg beslutas även om bemyndiganden om ekonomiska åtaganden.

### **Tidigare utredningar samt behandling i utskottet**

Grundlagsutredningen såg bl.a. över frågan om förhållandet mellan regeringen och riksdagen (SOU 2008:125 s. 257 f.). Enligt Grundlagsutredningen fungerade tillämpningen av bestämmelserna om parlamentarism i regeringsformen väl och det fanns därför inte skäl att ändra omröstningsreglerna vid regeringsbildning och misstroendeförklaring. Grundlagsutredningen framhöll att en regering även fortsättningsvis ska kunna utses och sitta kvar så länge som den tolereras av en riksdagsmajoritet. Däremot föreslog Grundlagsutredningen att det skulle införas en bestämmelse som innebär att riksdagen efter val genom omröstning ska pröva frågan om statsministerns stöd.

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 sitt ställningstagande anförde konstitutionsutskottet att utskottet delade regeringens bedömning att det inte kunde uteslutas att den dåvarande ordningen kunde ge den sittande statsministern en viss fördel i en situation där det parlamentariska läget efter ett val inte framstod som självklart och att det var angeläget att det parlamentariska systemet utformades så att risken för en sådan obalans i möjligaste mån motverkades (bet. 2009/10:KU19 s. 30). Utskottet anförde vidare att den föreslagna ordningen kunde ses som en yttersta kontroll av att det parlamentariska systemet fungerar och att omröstningen signalerar att det är väljarna som bestämmer vem som ska styra landet.

I december 2012 beslutade regeringen att tillsätta en parlamentariskt sammansatt utredning med uppdrag att göra en översyn av den statliga budgetprocessen (dir. 2012:124). I uppdraget ingick bl.a. att överväga hur dagens praxis för budgetbehandlingen borde regleras i syfte att tydliggöra

gällande ordning, om det fanns skäl att behandla inkomst- respektive utgiftssidan på statens budget på ett mer enhetligt sätt och behovet av nya eller ändrade bestämmelser som klargjorde riksdagens ansvar för det medelfristiga budgetperspektivet. Regeringen beslutade i maj 2013 om tilläggsdirektiv, enligt vilka utredningen även fick i uppdrag att analysera och lämna förslag till hur förändrade kostnader för den kommunala sektorn och statlig verksamhet, orsakade av statliga myndigheters föreskrifter, borde hanteras i förhållande till den statliga budgetprocessen (dir. 2013:48).

Utredningen, som antog namnet Budgetprocesskommittén, överlämnade i september 2013 sitt slutbetänkande En utvecklad budgetprocess – ökad tydlighet och struktur (SOU 2013:73).

Kommitténs förslag behandlades av regeringen i propositionen En utvecklad budgetprocess (prop. 2013/14:173). I propositionen lämnade regeringen förslag till ändringar i riksdagsordningen och budgetlagen (2011:203). Bland annat föreslogs att rambeslutsprocessen skulle ges en tydligare reglering genom att det i en bestämmelse i riksdagsordningen skulle införas en presumtion för att denna beslutsprocess ska tillämpas om inte riksdagen genom lag har beslutat något annat. Vidare föreslogs vissa ändringar i riksdagsordningens reglering av vilka förslag som ska behandlas i rambeslutsprocessens två steg och om hur ändringar i statens budget ska beslutas. Slutligen lämnades förslag till ändringar i budgetlagen som rörde uppföljningen och utvärderingen av de budgetpolitiska målen.

Vissa delar av Budgetprocesskommitténs bedömningar behandlades inte i propositionen utan skulle beredas vidare i Regeringskansliet (prop. 2013/14:173 s. 10). Detta gäller bl.a. utredningens bedömningar av vilka förslag som borde behandlas i något av rambeslutsprocessens två steg och förfarandet vid ett beslutsfattande som helt eller delvis ändrar eller upphäver en beslutad budget.

Våren 2014 behandlade konstitutionsutskottet regeringens proposition (bet. 2013/14:KU46). Utskottet tillstyrkte föreslagna ändringar om rambeslutsprocessen samt uppföljning och utvärdering av de budgetpolitiska målen och ändringar i statens budget. I samma betänkande behandlade utskottet även riksdagsstyrelsens framställning Översyn av riksdagsordningen (2013/14:RS3). Riksdagsstyrelsen föreslog i framställningen en ny riksdagsordning. Den föreslagna lagen var enligt riksdagsstyrelsen främst en redaktionell och språklig omarbetning av den dåvarande riksdagsordningen i syfte att göra den mer konsekvent och överskådlig samt att anpassa lagtexten till dagens krav på offentligt språk, dvs. att den ska vara skriven på ett vårdat, enkelt och begripligt språk. Vissa ändringar i sak föreslogs också. Bland annat föreslogs ändringar som rörde följdmotionsrätten, svarstiden för besvarande av skriftliga frågor och budgetprocessen i riksdagen. Konstitutionsutskottet ställde sig i huvudsak bakom framställningens överväganden och förslag.

Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2013/14:351–352).

Utskottet har informerats av Regeringskansliet om att de delar av Budgetprocesskommitténs bedömningar som inte behandlades i regeringens proposition En utvecklad budgetprocess alltjämt bereds i Regeringskansliet.

### **Utskottets ställningstagande**

Frågan om förhållandet mellan regeringen och riksdagen utreddes relativt nyligen av Grundlagsutredningen som fann att tillämpningen av bestämmelserna om parlamentarism i regeringsformen fungerar väl och endast föreslog en ändring med innebörd att riksdagen efter val genom omröstning ska pröva frågan om statsministerns stöd. Denna ändring trädde i kraft den 1 januari 2011. Därtill kommer att frågor kring budgetarbetet i riksdagen dels nyligen har utretts, dels alltjämt bereds i Regeringskansliet. Mot bakgrund av det anförda avstyrker utskottet motionerna 2015/16:2302 och 2015/16:2487 delyrkande 1.

### **Medborgarinitiativ**

#### **Utskottets förslag i korthet**

Riksdagen avslår tre motionsyrkanden om medborgarinitiativ på nationell nivå, med hänvisning till pågående beredningsarbete.

### **Motionerna**

Martin Kinnunen (SD) begär i motion 2014/15:1967 yrkande 1 och motion 2015/16:3063 yrkande 1 att riksdagen tillkännager för regeringen att folkinitiativ på nationell nivå ska införas. Enligt motionären kan det göras mycket för att ytterligare stärka det direktdemokratiska verktyget.

I motion 2015/16:2839 efterlyser Markus Wiechel (SD) 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.

### **Gällande ordning m.m.**

Av 1 kap. 1 § andra stycket RF följer att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick 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 statsskick. 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 erinrade i sitt förslag till riksdagsbeslut om vissa grundläggande värderingar utifrån vilka grundlagberedningen bedrev 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 fördraget om Europeiska unionen (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 Europeiska kommissionen (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.

I Sverige saknas föreskrifter som tillåter medborgarinitiativ på nationell nivå. Däremot kan kommuner och landsting med stöd av 5 kap. 23 § kommunallagen (1991:900) besluta att medborgarna får väcka förslag i fullmäktige, s.k. medborgarförslag. Enligt paragrafens andra stycke 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. 34 a § kommunallagen följer att om ett folkinitiativ har väckts enligt 23 § andra stycket ska fullmäktige besluta att folkomröstning ska hållas, förutsatt att den fråga som initiativet avser är sådan att fullmäktige kan besluta om den, och 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 demokratin 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. 25 § 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. 34 § kommunallagen råder delegeringsförbud för styrelse och andra nämnder i medborgarförslagsärenden. Medborgarförslag kommer således alltid att avgöras av någon del av den kommunala förtroendemannanorganisationen. Det finns inte några lagbestämmelser som begränsar vilka frågor ett medborgarförslag får röra.

Slutligen kan nämnas att det i Finland sedan 2012 finns en lag om medborgarinitiativ. 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 uppdra 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 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 från 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 vägs 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.

Utskottet har informerats av Regeringskansliet om att Demokratiutredningens betänkande har remitterats och att remisstiden går ut i mitten av juni 2016.

### **Tidigare behandling**

Våren 2012 behandlade konstitutionsutskottet en motion om införande av ett webbaserat verktyg för lagstiftningsprocessen i riksdagen (bet. 2011/12:KU19 s. 10 f.). Motionären efterlyste ett verktyg för samhällets virtuella deltagande med syfte att främja debatt och tillgänglighet till kunskap om utvecklingsprocessen om lagförslag. Enligt motionären skulle användaren via webben kunna lägga in förslag eller ändringar i texten till nya lagförslag, men användare av verktyget skulle även kunna skapa helt nya lagförslag. 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 rörande den svenska lagstiftningsprocessen görs tillgänglig. Utskottet bedömde således att tillgängligheten till kunskap om utvecklingsprocessen om lagförslag är god. Utskottet ansåg vidare att medborgarnas deltagande i handläggningen av rikets gemensamma angelägenheter, t.ex. i frågor om lagstiftning, säkerställs främst 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 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, säkerställs främst genom folkvalda representanter för politiska partier. Utskottet vidhöll denna uppfattning och avstyrkte motionen.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet konstaterar att den fråga som aktualiseras i motionerna för närvarande bereds i Regeringskansliet. Detta beredningsarbete bör inte föregripas. Motionerna 2014/15:1967 yrkande 1, 2015/16:2839 och 2015/16:3063 yrkande 1 avstyrks därmed.

## **Medlemskapet i Europeiska unionen och internationellt samarbete**

### **Utskottets förslag i korthet**

Riksdagen avslår två motionsyrkanden om att bestämmelsen i regeringsformen om att Sverige är medlem i Europeiska unionen ska upphävas, med hänvisning till tidigare ställningstaganden, och ett motionsyrkande om att det av regeringsformen inte bör framgå med vilka organ Sverige samarbetar internationellt, med hänvisning till att frågan relativt nyligen utretts.

Jämför reservation 5 (SD).

### **Motionerna**

Kent Ekeröth (SD) begär i motionerna 2014/15:2666 och 2015/16:2826 att bestämmelsen i regeringsformen om att Sverige är medlem i Europeiska unionen (EU) ska upphävas. Motionären anför bl.a. att denna bestämmelse står i direkt konflikt med portalparagrafen i regeringsformen om att all offentlig makt i Sverige utgår från folket.

I motion 2015/16:2620 yrkar Mikael Jansson och David Lång (båda SD) att riksdagen ställer sig bakom det som anføres i motionen om att i stället för att räkna upp organisationer i regeringsformen ha en skrivning om att Sverige deltar i internationella samarbeten där sådana är gynnsamma för riket, och att riksdagen tillkännager detta för regeringen. Motionärerna anför bl.a. att det inte uttryckligen av regeringsformen bör framgå att Sverige är medlem i EU och samarbetar med 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. Genom lagen införlivas unionsrätten i svensk rätt.

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 statsskicket. Sådan överlåtelse förutsätter att fri- och rättighetsskyddet inom det samarbetsområde till vilket överlåtelsen sker motsvarar det som ges i RF 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.

### **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 företräd 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. Det sagda 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 i utskottet

Våren 2012 avstyrkte utskottet en motion om att bestämmelsen i regeringsformen om att Sverige är medlem i EU skulle upphävas (bet. 2011/12:KU15 s. 19). I sitt ställningstagande konstaterade utskottet att den aktuella bestämmelsen nyligen hade införts i grundlagen. Utskottet hänvisade också till vad det hade uttalat i samband med behandlingen av regeringens förslag i denna del (se bet. 2009/10:KU19 s. 50). I denna del finns i betänkandet en reservation (SD).

En motion om att bestämmelsen i regeringsformen om att Sverige är medlem i EU skulle upphävas avstyrktes av utskottet i förenklad ordning våren 2014 (bet. 2013/14:KU18 s. 57). I denna del hänvisade utskottet till betänkande 2011/12:KU15.

## Utskottets ställningstagande

Motioner om att bestämmelsen i regeringsformen om att Sverige är medlem i EU ska upphävas har tidigare varit uppe till behandling i utskottet. I denna del vidhåller utskottet sina tidigare ställningstaganden och avstyrker motionerna 2014/15:2666 och 2015/16:2826.

När det gäller regleringen i regeringsformen om Sveriges internationella samarbeten har denna fråga relativt nyligen utretts av Grundlagsutredningen, och den aktuella bestämmelsen trädde i kraft den 1 januari 2011. Mot bakgrund av det anförda avstyrker utskottet motion 2015/16:2620.

## Utredning om riksdagens EU-arbete

### 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 parlamentarisk kommitté med uppgift att utreda riksdagens arbete med EU-frågor, inklusive hur riksdagen bör och kan förhålla sig till en utveckling inom EU med en förstärkt roll för de nationella parlamenten och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

## Bakgrund

Sveriges medlemskap i EU innebär att riksdagen har överlåtit en del av sin beslutanderätt till EU:s institutioner.

Det är regeringen som företräder Sverige i EU. Regeringen är dock skyldig att informera och förankra sitt agerande i EU hos riksdagen, och riksdagen ska som folkets främsta företrädare utöva ett aktivt och reellt inflytande på innehållet i de ståndpunkter som Sverige ska inta i EU. En utgångspunkt för

samverkan mellan riksdagen och regeringen har ansetts vara att den ska ske under sådana former att Sveriges intressen i EU-samarbetet tillgodoses på bästa sätt.

Riksdagens arbete med EU-frågor har utvecklats i flera omgångar efter EU-inträdet 1995. År 2007 genomfördes ett antal ändringar i riksdagsordningen i syfte att framhålla utskottens ansvar i EU-arbetet och att se till att riksdagen kommer in tidigt i beslutsprocessen. Ändringarna innebär bl.a. att utskotten ska granska vissa EU-dokument och att utskotten kan begära överläggningar med regeringen i EU-frågor. I december 2009 trädde Lissabonfördraget<sup>1</sup> i kraft med nya bestämmelser om de nationella parlamentens roll. Med anledning av detta infördes bestämmelser i riksdagsordningen om bl.a. subsidiaritetsprövningar av förslag till EU-lagstiftning och riksdagens deltagande vid fördragsändringar.

De nationella parlamenten i EU och Europaparlamentet har sedan flera år tillbaka ett interparlamentariskt samarbete. Inom det interparlamentariska samarbetet i EU pågår sedan en tid diskussioner om hur de nationella parlamentens samarbete och verktyg för att påverka EU:s beslutsprocess kan stärkas. Riksdagen har inte tagit ställning till de initiativ som diskuteras.

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

## Gällande ordning

### *Riksdagens rätt till information och samråd om EU-samarbetet*

Regeringsformen anger en funktionsfördelning mellan regeringen och riksdagen. Förhållandet mellan regeringen och riksdagen i fråga om hanteringen av EU-frågorna tar sig bl.a. uttryck i en informations- och samrådsskyldighet för regeringen. Denna skyldighet anges allmänt i regeringsformen och har mer detaljerat reglerats i riksdagsordningen.

Enligt 10 kap. 10 § första stycket RF ska regeringen fortlöpande informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i EU. Bestämmelsen markerar den starka ställning som riksdagen har när det gäller dessa frågor (Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, tredje uppl., 2012, s. 507).

I 9 kap. 21 § första stycket RO erinras om regeringens informationsskyldighet enligt 10 kap. 10 § RF. Enligt andra stycket ska

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

regeringen redovisa sitt agerande i EU för riksdagen och varje år i en skrivelse till riksdagen redovisa verksamheten i EU.

Enligt 9 kap. 22 § RO ska regeringen informera riksdagen om sin syn på de dokument som EU:s institutioner har överlämnat till riksdagen och som regeringen bedömer som betydelsefulla.

Vidare får riksdagen information om arbetet i EU från unionens institutioner i enlighet med fördragen och de till fördragen hörande protokollen (9 kap. 23 § RO).

Av 7 kap. 13 § RO följer att utskotten ska följa arbetet i EU inom sina ämnesområden.

Regeringen ska överlägga med utskotten i de frågor rörande arbetet i EU som utskotten bestämmer (7 kap. 12 § RO). Vidare ska regeringen underrätta EU-nämnden om frågor som ska beslutas i Europeiska unionens råd och rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet ska föras inför besluten i rådet (7 kap. 14 § RO). Därutöver ska regeringen överlägga med EU-nämnden i andra frågor om arbetet i EU när nämnden av särskilda skäl begär en sådan överläggning. Vidare anges att regeringen ska rådgöra med nämnden inför möten och beslut i Europeiska rådet.

### *Subsidiaritetsprövning*

De nationella parlamenten har en direkt roll i EU:s beslutsprocess genom att de prövar om utkast till lagstiftningsakter är förenliga med subsidiaritetsprincipen. Denna princip regleras i artikel 5.3 i EU-fördraget och innebär att EU ska vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på EU-nivå.

De närmare bestämmelserna för prövningen finns i protokoll (nr 2) om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Enligt 9 kap. 20 § andra stycket RO ska riksdagen pröva om ett utkast till en lagstiftningsakt strider mot subsidiaritetsprincipen. Riksdagen prövar samtliga utkast till lagstiftningsakter som översänds av kommissionen eller någon av de andra initiativtagarna i enlighet med protokoll nr 2 om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Efter att ett utkast till lagstiftningsakt mottagits i riksdagen hänvisar kammaren utkastet till det utskott vars beredningsområde ärendet gäller. Detta utskott har sedan i uppgift att pröva om utkastet strider mot subsidiaritetsprincipen och, om det anser att så är fallet, avge ett utlåtande till kammaren med förslag till ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande (10 kap. 3 § RO). Utskottet ska också avge ett utlåtande om minst fem ledamöter av utskottet begär det. I annat fall ska utskottet genom protokollsutdrag anmäla till kammaren att utkastet inte strider mot subsidiaritetsprincipen. Ett beslut i kammaren om ett motiverat

yttrande ska meddelas Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande genom en riksdagsskrivelse (11 kap. 21 § andra stycket RO).

Under beredningen av subsidiaritetsärendena har det beredande utskottet möjlighet att inhämta yttranden från andra utskott enligt bestämmelserna i 10 kap. 7 § RO. Detta innebär att ett utskott vid behov kan begära ett yttrande från konstitutionsutskottet om ett utskott vid prövningen av subsidiaritetsfrågan i ett visst fall känner tvekan om subsidiaritetsprincipens innebörd och dess tillämpning i praxis (se framst. 2008/09:RS4 s. 53, bet. 2009/10:KU2 s. 14).

Utskottet kan även begära att regeringen lämnar information om sin bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen (10 kap. 10 § andra stycket RO). Sådan information ska lämnas inom två veckor från den dag då utskottet begär det och kan lämnas antingen skriftligen eller muntligen av ett statsråd eller en statssekreterare, eller undantagsvis av en annan tjänsteman från det berörda departementet.

### *Granskning av grön- och vitböcker och andra strategiska dokument*

Av 9 kap. 20 § första stycket RO följer att riksdagen ska behandla de grön- och vitböcker som överlämnas av kommissionen till riksdagen. Talmannen får efter samråd med gruppledarna bestämma att även andra dokument från EU, med undantag för utkast till lagstiftningsakter, ska behandlas av riksdagen.

Riksdagen ska vidare enligt 9 kap. 20 § tredje stycket RO godkänna eller avslå initiativ från Europeiska rådet om att bemyndiga rådet att ändra beslutsordningen på ett visst område eller i ett visst fall från enhällighet till kvalificerad majoritet eller från ett särskilt lagstiftningsförfarande till det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Riksdagen ska också godkänna eller avslå förslag från kommissionen om att ange vilka aspekter av familjerätten som har gränsöverskridande följder och som kan bli föremål för lagstiftningsakter som antas med det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

Enligt 10 kap. 2 § RO ska nämnda EU-dokument hänvisas från kammaren till ett utskott för beredning, och utskotten ska avge utlåtanden till kammaren över dessa, s.k. granskningsutlåtanden (10 kap. 3 § RO). Av 11 kap. 2 § RO följer att ett utlåtande ska vara tillgängligt för riksdagens ledamöter senast två vardagar före den dag då det ska behandlas. Det ska anmälas i kammaren och bordläggas vid ett sammanträde innan ärendet avgörs. Riksdagen får besluta att ärendet får avgöras trots att ett utlåtande har varit tillgängligt kortare tid än två vardagar.

Av konstitutionsutskottets uttalanden i lagärendet (bet. 2005/06:KU21 s. 28 f.) framgår att ett kammarbeslut i anslutning till behandlingen av de aktuella EU-dokumenterna inte i någon rättslig mening binder regeringen eller riksdagen eller något av riksdagens organ. Utskottet anförde vidare att ett riksdagsbeslut i dessa frågor kan betraktas som preliminära synpunkter av konstitutionellt oförbindande karaktär, men att sådana meningsyttringar dock kan ses som uttryck för rådande åsiktsförhållanden i riksdagen och därmed

erbjuda en möjlighet för regeringen att stämma av om dess ståndpunkter är förankrade i riksdagen.

### *Ledamöter i konvent för fördragsändringar inom EU*

Enligt 13 kap. 22 § RO ska riksdagen inom sig välja ledamöter och suppleanter i konvent som inrättas för att förbereda fördragsändringar inom EU. Om ett riksdagsval äger rum under tiden som ett konvent arbetar, ska riksdagen efter riksdagsvalet genomföra ett nytt val av ledamöter och suppleanter i konventet. Konventsledamöter ska lämna information om konventets arbete vid sammanträden med kammaren.

### **Tidigare utredningar och behandling i utskottet**

Riksdagens arbete med EU-frågor har utretts tidigare (t.ex. bet. 1996/97:KU2, förs. 2000/01:RS1, förs. 2005/06:RS3).

Den senaste större utredningen om riksdagens arbete med EU-frågor var den s.k. EUMOT-utredningen. Den dåvarande riksdagsdirektören beslutade i april 2009 att ge en utredare i uppdrag att följa upp riksdagens arbete med EU-frågor, motionshantering m.m. (EUMOT). Utredaren presenterade i december 2010 förslag till tre modeller för riksdagens arbete med EU-frågor (2010/11:URF2). Förslagen remitterades och partigruppernas remissvar innebar att det saknades politiska förutsättningar för att gå vidare med någon av de tre modellerna.

Våren 2014 behandlade konstitutionsutskottet riksdagsstyrelsens framställning Översyn av riksdagsordningen (2013/14:RS3) jämte ett antal motioner från den allmänna motionstiden. När det gällde riksdagens arbete med EU-frågor föreslog riksdagsstyrelsen att regeringen skulle åläggas att samråda med EU-nämnden inför möten och beslut i Europeiska rådet, och inte bara inför möten. I övrigt föreslogs när det gällde riksdagens arbete med EU-frågor endast ändringar av redaktionellt slag. I en motion yrkades att regeringen skulle utvärdera och se över formerna och reglerna för regeringens och riksdagens arbete med EU-frågor.

Utskottet, som avstyrkte motionen, framhöll i sitt ställningstagande vikten av att riksdagen och utskotten kommer in tidigt i EU:s lagstiftningsprocess och att bestämmelserna i riksdagsordningen ger utskotten möjlighet att begära information från regeringen under beslutsprocessen (bet. 2013/14:KU46 s. 16). Enligt utskottet borde formerna för riksdagens arbete med EU-frågor kontinuerligt utvärderas, för att säkerställa att de ger bästa möjliga förutsättningar för riksdagen att fullgöra sina uppgifter även i situationer då EU:s beslutsprocess är mycket snabb. I denna del konstaterade utskottet att formerna hade analyserats av Kommittén för översyn av riksdagsordningen. Utskottet delade kommitténs uppfattning att det inte fanns några skäl att föreslå någon ändrad reglering. Det sagda innebär dock enligt utskottet inte att det är uteslutet att frågor kan behöva tas upp på nytt under nästa mandatperiod.



Frågan om riksdagens förutsättningar att delta i interparlamentariskt samarbete och den s.k. politiska dialogen med kommissionen har behandlats av konstitutionsutskottet i bl.a. granskningsutlåtanden över kommissionens årliga rapporter om förbindelserna mellan kommissionen och de nationella parlamenten och om subsidiaritet och proportionalitet. I det senaste utlåtandet våren 2016 anförde utskottet bl.a. följande (utl. 2015/16:KU11 s. 21).

Mot bakgrund av de olika förslag till ökat inflytande genom s.k. gröna kort som skilda nationella parlament lagt fram och kommissionens uttalade ambitioner att vara mer aktiv i sina förbindelser med de nationella parlamenten, påminner konstitutionsutskottet om att den politiska dialogen mellan kommissionen och Sverige sker genom regeringen som är ansvarig inför riksdagen. Det är endast inom ramen för subsidiaritetskontrollmekanismen som riksdagen med stöd av fördragen kan kommunicera direkt med kommissionen. Utskottet vill understryka att det är angeläget att de nationella parlament som av konstitutionella skäl inte har möjlighet att delta i den politiska dialogen inte missgynnas.

### **Utskottets ställningstagande**

Som utskottet tidigare uttalat bör formerna för riksdagens arbete med EU-frågor kontinuerligt utvärderas, för att säkerställa att de ger bästa möjliga förutsättningar för riksdagen att fullgöra sina uppgifter.

Den senaste parlamentariska utredningen med uppdrag att se över riksdagens arbete med EU-frågor genomfördes för tio år sedan.

Den gällande regleringen av riksdagens arbete med EU-frågor är tänkt att ge riksdagen möjligheter att på ett tidigt stadium komma in i och följa EU:s beslutsprocess i syfte att kunna kontrollera och påverka processen. En utvärdering av den nu gällande ordningen har inte gjorts. Frågor av intresse är framför allt om EU-arbetet i riksdagen bedrivs på det sätt som det var tänkt och om riksdagen har avsedda möjligheter att påverka den politik som förs på EU-nivå.

Mot bakgrund av det anförda och eftersom det har gått sex år sedan Lissabonfördraget trädde i kraft kan det finnas skäl att utreda riksdagens arbete med EU-frågor. En sådan utredning bör enligt utskottet genomföras inom ramen för en parlamentarisk kommitté. Utredningen bör genomlysas och studera gällande bestämmelser för riksdagens arbete med EU-frågor och hur detta arbete bedrivs i praktiken, detta för att utvärdera huruvida funktionsfördelningen mellan riksdagen och regeringen har förändrats samt för att kunna förhålla sig till de pågående diskussionerna och utvecklingstendenserna i EU-samarbetet. Det är givetvis även angeläget att belysa om riksdagens arbete med EU-frågor bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och om formerna för arbetet är ändamålsenliga och ger bästa möjliga förutsättningar för riksdagen att fullgöra sina uppgifter. När det gäller frågan hur riksdagens arbete med EU-frågor fungerar i praktiken bör utredningen bl.a. beakta arbetet i EU-nämnden. För att utredningen ska kunna beakta de

förutsättningar regeringen och Regeringskansliet arbetar under i förhållande till EU är det vidare viktigt med expertkunskap från Regeringskansliet.

Sammantaget anser utskottet att riksdagsstyrelsen bör tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppgift att utreda riksdagens arbete med EU-frågor, inklusive hur riksdagen bör och kan förhålla sig till en utveckling inom EU med en förstärkt roll för de nationella parlamenten. 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 riksdagsstyrelsen.

## EU-samarbetet

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår tre motionsyrkanden om EU-samarbetet, med hänvisning till en överenskommelse i Europeiska rådet och utskottets förslag i föregående avsnitt om att utreda riksdagens arbete med EU-frågor.

### Motionen

Karin Enström m.fl. (M) yrkar i motion 2015/16:2332 att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om dels formuleringen ”allt fastare sammanslutning” (”ever closer union”) i EU-fördraget och tillkännager detta för regeringen (yrkande 10), dels om nationella parlaments roll i EU-samarbetet och tillkännager detta för regeringen (yrkande 11), dels om en översyn av nationella parlaments roll i EU-samarbetet och riksdagens relationer med EU och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen (yrkande 12).

Motionärerna anför bl.a. att EU-samarbetets framtida inriktning kommer att ställas på sin spets i och med folkomröstningen i Storbritannien om fortsatt brittiskt EU-medlemskap, att det är ett vitalt svenskt intresse att Storbritannien stannar kvar i EU och att den svenska regeringen därför så långt som möjligt bör eftersträva sådana europeiska lösningar som gör ett brittiskt utträde mindre sannolikt. En del av de konkreta förslag som förs fram i den brittiska debatten förutsätter enligt motionärerna fördragsändringar. Ett sådant förslag är att formuleringen i EU-fördraget om allt fastare sammanslutning ska ändras. Om frågan aktualiseras i en fördragsändring har Sverige enligt motionärerna ingen anledning att motsätta sig en ändring i enlighet med briterernas önskemål. Såväl politiska realiteter som en objektiv beskrivning av verkligheten leder nämligen snarare till slutsatsen att den nuvarande formuleringen i EU-fördraget inte längre på ett korrekt sätt sammanfattar EU-samarbetets utveckling. I denna del anför motionärerna att det finns vissa områden, t.ex. migrationspolitiken, där det behövs ett närmare samarbete inom EU:s ram, men att det också finns andra områden där finns det skäl att hävda att EU bör dra sig tillbaka och lämna större utrymme åt medlemsstaterna. Det är enligt motionärerna viktigt att ambitionen hos flertalet medlemsländer även i fortsättningen är att delta i så

många samarbetsområden som möjligt, men det förutsätter samtidigt att det finns brett stöd för att samarbetsområdena verkligen är lämpliga för hantering på EU-nivå.

När det gäller de nationella parlamentens roll i EU-samarbetet anför motionärerna att det för närvarande pågår en debatt inom EU om att försöka stärka de nationella parlamentens roll i EU-samarbetet och att det bl.a. har föreslagits att det ska införas s.k. gröna kort och röda kort. Enligt motionärerna är det ur ett svenskt perspektiv inte självklart hur man ska se på de nationella parlamentens roll i EU-arbetet. De anför vidare att anledningen till att en del nationella parlament är så angelägna om att få en utökad roll på EU-nivå sannolikt till viss del beror på att dessa medlemsstater inte har det utvecklade system för samråd mellan regeringen och riksdagen i EU-frågor som finns i Sverige, att ett parlaments bristande möjligheter att påverka sin regerings EU-ståndpunkter kan leda till att parlamentariker i stället försöker etablera en direktkontakt med kommissionen och andra EU-organ och att Sverige har svårt att få en annan medlemsstat att skapa bättre forum för EU-samråd mellan landets regering och parlament. Eftersom ett utökat inflytande för nationella parlament i EU-samarbetet skulle kunna leda till ett stärkt stöd för EU i Storbritannien är det enligt motionärerna rimligt att den svenska regeringen även på detta område lyssnar på eventuella brittiska förslag och att regeringen är redo att förhålla sig positiv till sådana förslag. Det sagda förutsätter samtidigt att en analys görs av hur Sverige ska förhålla sig till eventuella utökade påverkansmöjligheter för riksdagen. En sådan analys bör enligt motionärerna göras både i regeringens och riksdagens regi. För riksdagens del bör riksdagsstyrelsen ta initiativ till en utredning.

## **Gällande ordning**

### *Subsidiaritetskontrollen enligt Lissabonfördraget*

#### **Subsidiaritetsprincipen**

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

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

Subsidiaritetsprincipen gäller således inte på de områden där unionen har exklusiv befogenhet, dvs. områden där unionen ensam har beslutanderätten. Sådana områden är tullunionen, vissa konkurrensregler, den gemensamma handelspolitiken och den monetära politiken för medlemsstater som har euron som valuta (se artikel 3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt,

[EUF-fördraget]). För övriga områden inom unionssamarbetet där befogenheten är delad mellan unionen och medlemsstaterna gäller att subsidiaritetsprincipen ska tillämpas.

### **Delade befogenheter**

Enligt artikel 4 i EUF-fördraget ska unionen ha delad befogenhet med medlemsstaterna om den genom fördragen tilldelas en befogenhet som inte omfattas av de områden som omfattas av artiklarna 3 och 6 i EUF-fördraget. Det gäller således bl.a. den inre marknaden, socialpolitik, miljö, konsumentskydd, transport, energi och området med frihet, säkerhet och rättvisa. Enligt artikel 6 i EUF-fördraget har unionen befogenhet att vidta stödjande åtgärder t.ex. i fråga om industripolitik, kultur och turism.

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

När det gäller de delade kompetenserna anses den nödvändiga kompetensöverföringen äga rum i och med att fördragen ratificeras och en stat överlåter suveränitetsrättigheter (Melin & Nergelius, EU:s konstitution, Maktfördelningen mellan den europeiska unionen, medlemsstaterna och medborgarna, 2012, s. 31). På dessa områden har EU och medlemsstaterna en samtidig kompetens. Varje gång som rådet och Europaparlamentet utfärdar en rättsakt i ett givet område upphör medlemsstaternas rätt att lagstifta på ett sätt som står i strid med eller kan påverka den gemensamma rättsaktens tillämpning (Melin & Nergelius s. 31 f.).

Vad som sker kan beskrivas som att unionen successivt och i takt med att rättsakter beslutas utnyttjar den kompetens som fördragen ger. I samma takt upphör den tidigare samtida kompetensen hos medlemsstaterna. Detta brukar kallas lagstiftningsutrymmets upptagenhet eller EU-rättens spärrverkan. I den utsträckning som gemensamma normer beslutas blir utrymmet för nationell lagstiftning upptaget eller intecknat (Melin & Nergelius s. 31).

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

EU-institutionerna ska tillämpa subsidiaritetsprincipen i enlighet med protokoll nr 2 om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Enligt artikel 5 i protokoll nr 2 ska utkasten till lagstiftningsakter motiveras med avseende på subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Detta gäller oavsett om kommissionen eller i förekommande fall någon annan är förslagsställare.

Genom Lissabonfördraget har, som nämnts, de nationella parlamenten fått en särskild roll i kontrollen av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen. Enligt artikel 5.3 i EU-fördraget ska de nationella parlamenten se till att

subsidiaritetsprincipen följs i enlighet med det förfarande som anges i protokollet.

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

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

### **Gula kort**

Varje nationellt parlament har två röster. Efter att Kroatien blev medlem i EU den 1 juli 2013 finns det numera 56 röster inom EU, och det krävs 19 röster för att uppnå ett s.k. gult kort. I de länder som har tvåkammersystem har kamrarna en röst vardera. Om minst en tredjedel av det totala antalet röster som tilldelats de nationella parlamenten, dvs. 19 röster, står bakom uppfattningen att ett lagstiftningsutkast strider mot subsidiaritetsprincipen ska utkastet omprövas av kommissionen eller i förekommande fall av en annan förslagsställare (gula kortet). För ett utkast till lagstiftningsakt som avser straffrättsligt samarbete och polissamarbete är tröskeln en fjärdedel, dvs. något lägre (14 röster). Efter omprövningen kan kommissionen eller någon annan förslagsställare besluta att antingen vidhålla utkastet, ändra det eller dra tillbaka det. Detta beslut ska vara motiverat.

### **Orange kort**

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

## Gröna och röda kort

I vissa medlemsstater har uppfattningen att det borde finnas gröna och röda kort framförts. När det gäller gröna kort är tanken att nationella parlament ska kunna föra fram förslag till kommissionen om att ta initiativ till ny eller ändrad lagstiftning. Om ett visst antal parlament enas om ett förslag bör kommissionen pröva förslaget och återkomma med besked.

Tanken med röda kort verkar bl.a. vara att ett visst antal nationella parlament ska kunna tvinga kommissionen att stoppa ett förslag som parlamenten anser är oförenligt med subsidiaritetsprincipen.

## S.k. ever closer union

Formuleringen om processen för att skapa en allt fastare sammanslutning (s.k. ever closer union) mellan de europeiska folken finns i EU-fördragets ingress och artikel 1. Formuleringen har funnits alltsedan EU-fördraget slöts i Maastricht 1992. Dessförinnan återfanns den i ingressen till EEG-fördraget från 1957 (nuvarande EUF-fördraget), med den skillnaden att det då handlade om att lägga grunden till en sådan sammanslutning.

## *Överlåtelse av beslutanderätt inom EU-samarbetet och riksdagens arbete med EU-frågor*

Av 10 kap. 6 § första stycket RF följer att inom ramen för samarbetet i EU kan riksdagen överlåta beslutanderätt som inte rör principerna för statsskicket. En sådan överlåtelse förutsätter att fri- och rättighetsskyddet inom det samarbetsområde till vilket överlåtelsen sker motsvarar det som ges i regeringsformen och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Riksdagen kan besluta om en sådan överlåtelse som avses ovan, 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 stiftande av grundlag (10 kap. 6 § andra stycket RF). Överlåtelse kan beslutas först efter riksdagens godkännande av överenskommelse enligt 10 kap. 3 § RF.

Bestämmelsen om överlåtelse av beslutanderätt inom ramen för samarbetet i EU fick sin nuvarande lydelse den 1 januari 2003. Utformningen av bestämmelsen var ett resultat av en kompromiss mellan sex av de sju politiska partier som var representerade i 1999 års författningsutredning, och den var avsedd att kodifiera ett rättsläge som tidigare bara hade framgått av olika förarbetsuttalanden (se t.ex. SOU 2008:125 s. 499). Bestämmelsen i dess nuvarande lydelse användes för första gången i samband med riksdagens beslut 2008 med anledning av Lissabonfördraget.

Riksdagens arbete med EU-frågor har behandlats närmare i föregående avsnitt.

### *Överenskommelse i Europeiska rådet*

Den 23 juni 2016 ska britterna folkomrösta om huruvida Storbritannien ska vara kvar i EU eller inte.

Vid Europeiska rådets möte den 18 och 19 februari 2016 kom medlemsstaternas stats- och regeringschefer överens om Storbritanniens framtida relation till EU och migrationsfrågor. I överenskommelsen ingår flera olika instrument vid sidan av stats- och regeringschefernas beslut, bl.a. löften om att införa formuleringar i fördragen vid framtida fördragsändringar liksom kommande förslag från kommissionen om att ändra i EU:s befintliga lagstiftning. Beslutet är rättsligt bindande och kan bara ändras eller upphävas om medlemsstaternas stats- och regeringschefer i samförstånd beslutar detta. Överenskommelsen innebär bl.a. att det vid nästa fördragsändring ska tydliggöras i fördragen att hänvisningarna till en allt fastare sammanslutning (s.k. ever closer union) inte gäller Storbritannien. Vidare ska lämpliga arrangemang inrättas för att säkerställa att EU:s institutioner tar vederbörlig hänsyn till nationella parlaments motiverade yttranden om att lagförslag från EU strider mot subsidiaritetsprincipen. Om motiverade yttranden över ett lagförslag skickade inom 12 veckor och representerar mer än 55 procent av de röster som tilldelats de nationella parlamenten ska ministerrådet hålla en övergripande diskussion om dessa yttranden och om vilka slutsatser som ska dras av dem. Efter diskussionen kommer rådet att avbryta behandlingen av lagförslaget om inte utkastet ändras med hänsyn till de farhågor som framförts i de motiverade yttrandena.

### **Utskottets ställningstagande**

Genom stats- och regeringschefernas överenskommelse i Europeiska rådet i februari 2016 om Storbritanniens framtida relation till EU får stora delar av innehållet i den aktuella motionen anses omhändertaget. Därtill kommer att motionen delvis får anses tillgodosedd genom utskottets förslag i föregående avsnitt om att riksdagsstyrelsen bör tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppgift att utreda riksdagens arbete med EU-frågor, inklusive hur riksdagen bör och kan förhålla sig till en utveckling inom EU med en förstärkt roll för de nationella parlamenten. Mot bakgrund av det anförda avstyrker utskottet motion 2015/16:2332 yrkandena 10–12.

## Subsidiaritetsprincipen

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår en motion om en grundlagsreglering av subsidiaritetsprincipen, med hänvisning till att något skäl inte anses finnas för en översyn av frågor som avser statskicketets grunder i 1 kap. RF.

Jämför reservation 6 (KD).

### Motionen

Tuve Skånberg och Mikael Oscarsson (båda KD) yrkar i motion 2014/15:880 att riksdagen tillkännager för regeringen att tillsätta en utredning med uppgift att utreda subsidiaritetsprincipen i syfte att grundlagsfästa den och därmed göra den till en vägledande norm för den demokratiska uppbyggnaden. Enligt motionärerna bör subsidiaritetsprincipen vara ett styrande arbetsverktyg även på nationell nivå i Sverige. En sådan styrande effekt kan åstadkommas på så sätt att subsidiaritetsprincipen ges en normerande roll genom att den grundlagsfästs i regeringsformens första kapitel. En sådan norm bör dock enligt motionärerna inte fastställas utan en grundlig genomgång av principen.

### Gällande ordning

#### *Subsidiaritetsprincipen*

#### **Subsidiaritetsprincipens innebörd och tillämpning**

Innebörden av subsidiaritetsprincipen framgår av artikel 5.3 i EU-fördraget.

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

Subsidiaritetsprincipen gäller således inte på de områden där unionen har exklusiv befogenhet, dvs. områden där unionen ensam har beslutanderätten. För övriga områden inom unionssamarbetet där befogenheten är delad mellan unionen och medlemsstaterna gäller att subsidiaritetsprincipen ska tillämpas.

EU-institutionerna ska tillämpa subsidiaritetsprincipen i enlighet med protokoll nr 2 om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Enligt artikel 5 i protokollet ska utkastet till lagstiftningsakter motiveras med avseende på subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Detta gäller oavsett om kommissionen eller i förekommande fall någon annan är förslagsställare.



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

### **Subsidiaritetsprövningen i riksdagen**

Enligt 9 kap. 20 § RO ska riksdagen pröva om ett utkast till en lagstiftningsakt strider mot subsidiaritetsprincipen. Riksdagen prövar samtliga utkast till lagstiftningsakter som översänds i enlighet med protokollet om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Efter att ett utkast till lagstiftningsärende mottagits i riksdagen hänvisar kammaren utkastet till det utskott vars beredningsområde ärendet gäller. Detta utskott har sedan i uppgift att pröva om utkastet strider mot subsidiaritetsprincipen och, om det anser att så är fallet, avge ett utlåtande till kammaren med förslag till ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande (10 kap. 3 § RO). Utskottet ska också avge ett utlåtande om minst fem ledamöter av utskottet begär det. I annat fall ska utskottet genom protokollsutdrag anmäla till kammaren att utkastet inte strider mot subsidiaritetsprincipen.

Ett beslut i kammaren om ett motiverat yttrande ska meddelas Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande genom en riksdagsskrivelse (11 kap. 21 § andra stycket RO).

### *Den kommunala självstyrelsen m.m.*

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 statskick 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 lett till den.

I kommunallagen uttrycks principen om kommunal självstyrelse genom 1 kap. 1 § där det anges att kommunerna och landstingen på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund sköter de angelägenheter som anges i lagen eller i särskilda föreskrifter. I förarbetena till kommunallagen framhålls att det i grunden handlar om en princip för relationen mellan staten och den kommunala nivån (prop. 1990/91:117 s. 23). Den kommunala självstyrelsen kan dock enligt propositionen aldrig vara total. Regeringsformen ger sålunda

stöd för att riksdagen genom lag bestämmer grunderna för kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen. Vidare är det riksdagen som genom lag bestämmer deras befogenheter och åligganden. Graden av självstyrelse utgörs alltså enligt förarbetena ytterst av formen för samverkan mellan staten och den kommunala sektorn.

### **Tidigare utredning**

Frågan om huruvida subsidiaritetsprincipen borde vara ett styrande arbetsverktyg även på nationell nivå i Sverige behandlades inte av Grundlagsutredningen. Däremot utredde kommittén bl.a. frågor om den kommunala självstyrelsen (SOU 2008:125 s. 531 f.). Kommittén, som ansåg att det fanns anledning att ytterligare markera kommunernas betydelse för det svenska samhällsskicket, föreslog bl.a. att kommunerna skulle ges ett nytt särskilt kapitel i regeringsformen som skulle reglera sådana förhållanden som rör kommunerna och som kan anses specifika för den kommunala sektorn. Kommittén föreslog också vissa ändringar av de bestämmelser i regeringsformen som reglerar kommunerna. Här kan särskilt nämnas förslaget om att den kommunala självstyrelsen skulle ges en tydligare markering i regeringsformen, bl.a. genom att det av regleringen uttryckligen bör framgå att principen gäller för all kommunal verksamhet. Vidare ansåg kommittén att det borde införas en bestämmelse som medför att de kommunala självstyrelseintressena beaktas vid lagstiftning och i vilken det anges att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen aldrig bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har lett till den. Kommittén föreslog också att Lagrådets granskning skulle utsträckas till att omfatta all lagstiftning som kan få betydelse för den kommunala självstyrelsen. Grunderna för Sveriges statskick ingick inte i kommitténs uppdrag.

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).

### **Tidigare behandling i utskottet**

Utskottet har vid några tillfällen tidigare behandlat motioner om en grundlagsreglering av subsidiaritetsprincipen (t.ex. bet. 2004/05:KU23 s. 6 f. och 2005/06:KU15 s. 16 f.). Motionerna avstyrktes eftersom frågan föll inom ramen för Grundlagsutredningens uppdrag och utskottet ansåg att resultatet av det arbetet borde avvaktas.

Även motioner om federalismens principer har tidigare behandlats av utskottet (t.ex. bet. 2008/09:KU11 s. 11 f.). Utskottet ansåg att resultatet av Grundlagsutredningens arbete borde avvaktas och avstyrkte den då aktuella motionen.

## Utskottets ställningstagande

Grundlagsutredningen har relativt nyligen gjort en samlad översyn av regeringsformen. Utskottet anser att det inte finns något skäl att förorda en översyn av frågor som avser statsskickets grunder i 1 kap. RF. Motion 2014/15:880 avstyrks därmed.

## Bestämmelse om Sverige

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om en programskrivning om Sverige i regeringsformen, med hänvisning till att utskottet inte finner några skäl att ta ett sådant initiativ.

Jämför reservation 7 (SD).

## Motionen

Mikael Jansson och David Lång (båda SD) begär i motion 2015/16:2619 yrkande 1 att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att införa en ny programskrivning med den 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, och att riksdagen tillkännager detta för regeringen.

## Gällande ordning

I 1 kap. RF finns bestämmelser om statsskickets grunder. Avsikten med kapitlet är att det ska ge en bild i stort av de grundstenar på vilka den svenska författningen vilar (prop. 1973:90 s. 227). Genom sin konstruktion ger 1 kap. RF också en bild av det politiska systemet som demokratiskt och parlamentariskt (Holmberg m.fl., Grundlagarna, tredje 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 demokratin 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.

### **Tidigare utredning**

När det gäller principerna för innehållet i regeringsformen angav Författningsutredningen att man i görligaste mån 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.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet finner inte några skäl att ta ett sådant initiativ som motionärerna yrkar. Motion 2015/16:2619 yrkande 1 avstyrks därmed.

## **Bestämmelse om helgdagar**

### **Utskottets förslag i korthet**

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om en bestämmelse om helgdagar i regeringsformen, med hänvisning till att utskottet inte finner några skäl att ta ett sådant initiativ.

Jämför särskilt yttrande 1 (SD).

### **Motionen**

Mikael Jansson och David Lång (båda SD) begär i motion 2015/16:2619 yrkande 4 att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen 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, och tillkännager detta för regeringen.

### **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 och behandling i utskottet**

När det gäller principerna för innehållet i regeringsformen angav Författningsutredningen att man i görligaste mån 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.

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 sedan 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.

Våren 2013 vidhöll utskottet sin tidigare inställning och avstyrkte en motion om att avskaffa första maj som helgdag (bet. 2012/13:KU16 s. 20).

Senast utskottet behandlade en motion om att avskaffa första maj som helgdag var våren 2014 (bet. 2013/14:KU13 s. 4 f.). Utskottet avstyrkte då motionen i förenklad ordning med hänvisning till betänkande 2012/13:KU16.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet finner inte några skäl att ta ett sådant initiativ som motionärerna yrkar. Motion 2015/16:2619 yrkande 4 avstyrks därmed.

## En minskning av antalet riksdagsledamöter

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår tio motionsyrkanden om en minskning av antalet riksdagsledamöter, med hänvisning till tidigare ställningstaganden.

### Motionerna

Yrkanden om en minskning av antalet riksdagsledamöter framställs av Jonas Jacobsson Gjörtler (M) i motionerna 2014/15:96 yrkande 1 och 2015/16:77 yrkande 1, Jenny Petersson (M) i motionerna 2014/15:118 och 2015/16:1596, Johanna Jönsson (C) i motion 2014/15:174, Hans Wallmark (M) i motionerna 2014/15:1999 och 2015/16:1075, Aron Modig (KD) i motion 2014/15:2388 yrkande 1 och Erik Bengtzboe (M) i motion 2015/16:1656. 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. Aron Modig (KD) yrkar dessutom i motion 2014/15:2388 yrkande 2 att de resurser som frigörs genom att minska antalet ledamöter ska läggas på ett utökat tjänstemannastöd per ledamot. Ett utökat stöd till ledamöterna föreslås även av Johanna Jönsson i den ovannämnda motionen.

### 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, tredje 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 enkammerssystemet inrättades har antalet ledamöter i riksdagen minskat med en ledamot. Det främsta motivet till minskningen var att man så långt 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 minska till 290, medan Grundlagberedningen (SOU 1967:26) föreslog 350 ledamöter. Som skäl till 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 ersättningsfrågan 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 i utskottet**

Motioner om en minskning av 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 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.

Senast utskottet behandlade motioner om en minskning av antalet riksdagsledamöter var våren 2014 (bet. 2013/14:KU18 s. 57). Utskottet avstyrkte då motionerna i förenklad ordning med hänvisning till betänkande 2011/12:KU15. I det betänkandet såg utskottet inte någon anledning att avvika

från de bedömningar som utskottet gjort tidigare (bet. 2011/12:KU15 s. 21). Utskottet noterade att även Grundlagsutredningen gjort bedömningen att antalet ledamöter i riksdagen inte borde minska. I denna del finns i betänkandet en reservation (SD).

### Utskottets ställningstagande

Motioner om en minskning av antalet riksdagsledamöter har tidigare varit uppe till behandling i utskottet. I denna del vidhåller utskottet sina tidigare ställningstaganden och avstyrker motionerna 2014/15:96 yrkande 1, 2014/15:118, 2014/15:174, 2014/15:1999, 2014/15:2388 yrkandena 1 och 2, 2015/16:77 yrkande 1, 2015/16:1075, 2015/16:1596 och 2015/16:1656.

## Behörighetsvillkor för statsråd och för ledamöter och ersättare i riksdagen

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår två motionsyrkanden om ytterligare behörighetsvillkor för statsråd och för ledamöter och ersättare i riksdagen, med hänvisning till tidigare ställningstaganden.

Jämför särskilt yttrande 2 (SD).

### Motionen

I motion 2014/15:2911 yrkar David Lång och Mikael Jansson (båda SD) att endast den som haft svenskt medborgarskap i minst tio år ska kunna utses till statsråd (yrkande 2) eller vara valbar till riksdagen som ledamot eller ersättare (yrkande 3). Motionärerna anför bl.a. att betydelsen av att vara svensk medborgare urholkas successivt. För att assimilation ska vara möjligt måste enligt motionärerna ett svenskt medborgarskap vara något som förtjänas under lång tid och dessutom innebära vissa exklusiva rättigheter.

### Gällande ordning

I 3 kap. 4 § andra stycket RF föreskrivs att endast den som uppfyller villkoren för rösträtt kan vara ledamot av riksdagen eller ersättare för ledamot. Varje svensk medborgare som är eller någon gång har varit bosatt i riket 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.

Enligt 6 kap. 2 § RF ska ett statsråd vara svensk medborgare. Av paragrafen följer vidare att ett statsråd inte får inneha någon anställning. Han eller hon får



inte heller inneha något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för honom eller henne.

## **Tidigare och pågående utredningar m.m.**

### *Behörighetsvillkor för ledamöter i riksdagen*

Grundlagberedningen behandlade bl.a. frågan om rösträtts- och valbarhetsåldern i anslutning till riksdagsval och sambandet med myndighetsåldern (SOU 1972:15 s. 124 f.). Beredningen ansåg att det avgörande för valet av 18-årsgränsen var den betydelse som 18-årsgränsen hade i andra sammanhang för medborgerliga rättigheter och skyldigheter. Som exempel nämndes den civilrättsliga handlingsförmågan, värnplikten och rätten att ingå äktenskap. Enligt Grundlagberedningen borde rösträtten, liksom andra rättigheter som är knutna till en viss ålder, i princip inträda samma dag som personen fyllde 18 år. Regeringen delade beredningens bedömning (prop. 1973:70 s. 162 f.).

Därefter har frågan om en sänkning av rösträttsåldern behandlats av flera statliga utredningar. De förslag till reformer som lagts fram har dock i huvudsak begränsats till de kommunala valen och de kommunala folkomröstningarna.

I Grundlagsutredningens uppdrag ingick att överväga om kriterierna för rösträtt och valbarhet i riksdagsval borde ändras. Grundlagsutredningen ansåg att de skäl som anfördes vid tillkomsten av 1974 års regeringsform fortfarande hade giltighet och att de argument som anförts för att i stället koppla rösträtten till kalenderår inte hade en sådan tyngd att det fanns något skäl för att frångå ordningen att rösträtten och valbarheten följer myndighetsåldern (SOU 2008:125 s. 193).

I januari 2016 överlämnade 2014 års Demokratiutredning sitt betänkande Låt fler forma framtiden! (SOU 2016:5) till det ansvariga statsrådet. I betänkandet föreslås bl.a. en försöksverksamhet med sänkt rösträttsålder till 16 år vid valen till kommunfullmäktige 2018 och 2022 (s. 513 f.). Försöksverksamheten ska enligt Demokratiutredningen genomföras i kommuner som ansöker till regeringen om detta, och den ska därefter följas upp och utvärderas. I denna del anförs att en sänkning av rösträttsåldern till 16 år innebär att genomsnittsåldern för förstagångsväljare blir 18 år, från nuvarande 20 år, och att det skulle innebära ett incitament för unga att intressera sig för den lokala politiken och därmed motivera fler att vilja ta ett förtroendeuppdrag. Genom att rösträttsåldern infaller då en person fortfarande går i skolan ökar också enligt Demokratiutredningen samhällets möjligheter att påverka ett röstningsbeteende på längre sikt. Samtidigt ger det skolan ett konkret tillfälle att undervisa om demokratifrågor. Det framhålls vidare att en försöksverksamhet med sänkt rösträttsålder är i linje med det nationella målet för ungdomspolitik, enligt vilket unga ska ha inflytande över samhällsutvecklingen. Försöksverksamheten ska enligt utredningen enbart

gälla kommunala val och folkomröstningar, i vilka flera frågor som direkt berör ungas vardag avgörs. När det gäller val till riksdagen framhålls i betänkandet att det är viktigt att rösträtten fortsatt är knuten till myndighetsåldern.

### *Behörighetsvillkor för statsråd*

I 1809 års regeringsform uppställdes behörighetskrav för statsråd. De skulle vara svenska medborgare sedan födelsen samt ”kunnige, erfarne, redlige och allmänt aktade”. Det fanns också ett förbud för nära släktingar att samtidigt vara statsråd. I övrigt gällde som huvudregel svenskt medborgarskap för tillträde till statlig tjänst eller befattning.

I och med 1974 års regeringsform begränsades behörighetskraven för statsråd till ett krav på svenskt medborgarskap sedan minst tio år. Kravet på tio år motiverades främst med faran för påtryckningar i ett spänt läge (prop. 1973:90 s. 283). Däremot ansågs det inte längre nödvändigt att hålla fast vid kravet om svenskt medborgarskap sedan födelsen.

Kravet på att ett statsråd ska ha varit svensk medborgare i tio år utreddes av Kommittén om medborgarskap i betänkandet Medborgarskapskrav i svensk lagstiftning (SOU 2000:106). En majoritet ansåg att kravet på tio års medborgarskap för statsråd var sakligt motiverat (s. 337). Med hänsyn till rikets säkerhet och förhållandet till andra stater var det enligt kommittén ett oeftergivligt krav att endast svenska medborgare skulle få ha befattning som statsråd, och den särskilda kvalifikationstiden borde behållas eftersom den borgade för att statsråden var tillräckligt förtrodda med allmänna och mer långsiktiga frågor som rörde det svenska samhällets grundläggande struktur och värderingar. Faran för påtryckningar i ett spänt läge torde enligt utredningen vara något mindre för den som varit svensk medborgare en längre tid innan han eller hon utses till statsråd.

Grundlagsutredningen övervägde även kraven i regeringsformen på medborgarskap för vissa anställningar. Kommittén konstaterade inledningsvis att utvecklingen när det gäller frågan om medborgarskap för vissa befattningar har gått i riktning mot att begränsa de rättsliga skillnaderna mellan de som är svenska medborgare och den övriga befolkningen (SOU 2008:125 s. 582). I stället för medborgarskapet har bosättningen fått en ökad betydelse för lika rättigheter och skyldigheter. En inte obetydlig roll i denna utveckling torde enligt kommittén det svenska medlemskapet i EU ha spelat. Enligt kommittén ska skälen för svenskt medborgarskap i tio år för statsråd ställas mot den utveckling i fråga om synen på medborgarskap som bl.a. kommer till uttryck i Europeiska konventionen om medborgarskap (s. 585). Ett lands medborgarskapsregler ska enligt konventionen som huvudregel inte göra åtskillnad mellan landets medborgare. Med hänsyn till detta och eftersom de gällande behörighetskraven avviker från de principer som bär upp den svenska folkstyrelsen och parlamentarismen borde enligt kommittén den särskilda kvalifikationstiden för statsråd tas bort. Grundlagsutredningen föreslog därför

att kravet i regeringsformen på att statsråd ska vara svenska medborgare sedan minst tio år skulle tas bort. Vidare föreslogs att kraven i regeringsformen på svenskt medborgarskap för vissa statliga anställningar och andra uppdrag skulle tas bort för andra än ordinarie domare, Justitiekanslern, riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna. Om det finns skäl för sådana krav i övrigt ska dessa enligt kommittén tas in i lag eller i andra föreskrifter enligt grunder som anges i lag. Vidare föreslog kommittén att det skulle tas in en bestämmelse i riksdagsordningen om att endast den som är svensk medborgare får inneha uppdrag som tillsätts genom val av 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).

### **Tidigare behandling i utskottet**

I samband med utskottets behandling av regeringens proposition En reformerad grundlag (prop. 2009/10:80) behandlades en motion om en ändring av kraven i regeringsformen på svenskt medborgarskap för vissa befattningar inom staten (bet. 2009/10:KU19 s. 60 f.). Utskottet delade regeringens och Grundlagsutredningens bedömningar när det gäller begränsningar av kraven i regeringsformen på svenskt medborgarskap för vissa anställningar och uppdrag. Motionen avstyrktes eftersom den ansågs tillgodosedd genom förslaget.

Senast utskottet behandlade en motion om behörighetsvillkor för statsråd var våren 2014 (bet. 2013/14:KU18 s. 57). Utskottet avstyrkte då motionen i förenklad ordning med hänvisning till betänkande 2011/12:KU15. I det betänkandet fann utskottet inte något skäl att förorda en översyn av frågan om ytterligare behörighetsvillkor för statsråd och för ledamöter och ersättare i riksdagen (bet. 2011/12:KU15 s. 24). Utskottet vidhöll därmed sitt tidigare ställningstagande och avstyrkte motionerna. I denna del finns i betänkandet en reservation (SD).

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet vidhåller sina tidigare ställningstaganden om ytterligare behörighetsvillkor för statsråd och för ledamöter och ersättare i riksdagen. Därmed avstyrks motion 2014/15:2911 yrkandena 2 och 3.

## Karantänsregler för politiker och höga statstjänstemän

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår två motioner om karantänsregler för politiker och höga statstjänstemän, med hänvisning till tidigare ställningstaganden och pågående utredningsarbete.

### Motionerna

Annika Lillemets och Valter Mutts (båda MP) yrkar i motion 2014/15:1654 på ett tillkännagivande till regeringen om att utreda frågan om karantänsregler för politiker och höga statstjänstemän. Motionärerna anför bl.a. att Sverige i stort saknar regler och riktlinjer för att undvika intressekonflikter när höga politiker och offentliganställda går över till den privata sektorn och att Europarådets organ för korruptionsövervakning har kritiserat Sverige för denna brist. De framhåller vidare att det i dag redan finns en karantänsregel för Riksbankens direktion.

Även Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) begär i motion 2015/16:99 att riksdagen tillkännager för regeringen att återkomma med förslag om karenstid för statsråd m.fl. Motionärerna anför bl.a. att utbytet mellan det offentliga och näringslivet i många delar är positivt men att utbytet också kan leda till intressekonflikter. Även om rörligheten mellan sektorer i Sverige enligt motionärerna generellt inte leder till några omfattande problem finns det risker för intressekonflikter som motiverar restriktioner för ett avgränsande antal befattningar och positioner.

### Gällande ordning

Av 1 kap. 9 RF följer att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakta saklighet och opartiskhet.

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. Förbudet i regeringsformen mot att utöva vissa uppdrag gäller endast statsråd, inte f.d. statsråd.

Vidare följer av 7 § lagen (1994:260) om offentlig anställning att en arbetstagare inte får ha någon anställning eller något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för hans, hennes eller någon annan arbetstagares opartiskhet i arbetet eller som kan skada myndighetens anseende.

I 2 kap. 7 b § lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism anges att bestämmelserna i lagen om skärpta åtgärder för att uppnå kundkännedom ska tillämpas på en person i politiskt utsatt ställning som har upphört att utöva sina funktioner. Åtgärderna ska tillämpas

i minst 18 månader efter att personen har upphört att utöva funktionerna. Därefter ska en riskbedömning göras för att avgöra hur länge personen ska fortsätta att behandlas som en person i politiskt utsatt ställning.

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) innehåller bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet. Bestämmelserna avser förbud att röja uppgift vare sig detta sker muntligen, genom utlämnande av allmän handling eller på något annat sätt (1 kap. 1 § andra stycket). Förbudet att röja eller utnyttja en sekretessbelagd uppgift gäller för den som deltar i eller har deltagit i myndighetens verksamhet och därvid fått kännedom om uppgiften (2 kap. 1 §). En befattningshavare är skyldig att iaktta sekretess också sedan han eller hon lämnat sin befattning. Detta gäller givetvis oavsett om vederbörande avgår med pension eller övergår till någon annan allmän eller enskild tjänst.

Bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen om förbudet att röja en uppgift gäller inte en riksdagsledamot när det är fråga om en uppgift som ledamoten har tagit emot under utövande av sitt uppdrag (41 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen). En ledamot eller en suppleant i ett utskott kan dock åläggas tystnadsplikt (7 kap. 20 § RO). Detta kan bara ske efter beslut om detta och med hänsyn till rikets säkerhet eller av något annat synnerligen viktigt skäl som betingas av förhållandet till en främmande stat eller en mellanfolklig organisation. Enligt 6 kap. 8 § RO får ingen som har närvarat vid ett sammanträde i kammaren som hållits inom stängda dörrar obehörigen röja vad som har framkommit vid sammanträdet.

Enligt 20 kap. 3 § brottsbalken döms den som röjer en uppgift, som han eller hon är skyldig att hemlighålla bl.a. enligt lag, eller som olovligen utnyttjar en sådan hemlighet för brott mot tystnadsplikten till böter eller fängelse i högst ett år. I 10 kap. brottsbalken finns också bestämmelser om förskingring, annan trolöshet och mutbrott.

Enligt 2 § lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument döms den som får insiderinformation och som för sin egen eller någon annans räkning genom handel på värdepappersmarknaden förvärvar eller avyttrar sådana finansiella instrument som informationen rör för insiderbrott till fängelse i högst två år. Detsamma gäller den som får insiderinformation och som med råd eller på något annat sådant sätt får någon annan att förvärva eller avyttra finansiella instrument som informationen rör genom handel på värdepappersmarknaden. Den som uppsåtligen röjer information som han eller hon inser eller borde inse är insiderinformation döms, utom i de fall då röjandet sker som ett normalt led i fullgörande av tjänst, verksamhet eller åliggande, för obehörigt röjande av insiderinformation till böter eller fängelse i högst ett år (7 §).

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.

Riksbankens sammansättning framgår av andra stycket. Enligt bestämmelsen har Riksbanken elva fullmäktige som väljs av riksdagen, och Riksbanken leds av en direktion som utses av fullmäktige.

Av fjärde stycket framgår att bestämmelser om val av fullmäktige och om Riksbankens ledning och verksamhet meddelas i lag.

I lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank<sup>2</sup> finns bestämmelser om val av Riksbankens fullmäktige och om Riksbankens ledning och verksamhet.

I 3 kap. 1 § samma lag finns en karantänsregel för ledamöter av direktionen. Under ett år efter det att en ledamots anställning har upphört får ledamoten inte utan fullmäktiges medgivande vara ledamot eller suppleant i styrelsen för en bank eller ett annat företag som står under Finansinspektionens tillsyn eller inneha annan anställning eller annat uppdrag som anses olämpligt.

### **Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi**

Eva Lindström och Niklas Bruun har skrivit rapporten Svängdörr i staten – en ESO-rapport om när politiker och tjänstemän byter sida (Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2012:1). Syftet med rapporten är att synliggöra risken för intressekonflikter i samband med befattningshavares övergång mellan den offentliga och den privata sektorn (s. 9). Enligt författarna är utbytet mellan det offentliga och näringslivet i många delar positivt, men det kan också leda till intressekonflikter. I rapporten pekas också på att Sverige har fått kritik från Europarådets organ för korruptionsövervakning och rekommenderats att införa regler eller riktlinjer för att undvika intressekonflikter när offentliganställda övergår till den privata sektorn. Enligt författarna har regeringen bl.a. framhållit att Sverige har en lång tradition av att uppmuntra en flexibel arbetsmarknad och att den nuvarande lagstiftningen är tillräcklig. I rapporten konstaterar författarna att även om rörligheten mellan sektorer i Sverige generellt inte leder till några omfattande problem finns det risker för intressekonflikter som motiverar restriktioner för ett avgränsat antal befattningar och positioner. De föreslår därför bl.a. en generell möjlighet att utlösa en ettårig karantän för statsråd, statssekreterare, generaldirektörer och motsvarande.

### **Pågående utredningsarbete**

Regeringen beslutade den 3 september 2015 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över möjligheten för ett statsråd att vara ledig i samband med ett barns födsel eller adoption samt för tid därefter, i syfte att utöva sitt föräldraskap (dir. 2015:9). Den 23 mars 2016 beslutade regeringen att även ge utredaren i uppdrag att undersöka om det behövs förändringar av förutsättningarna för statsråd och statssekreterare att, inom en viss tid efter det att de har lämnat sitt uppdrag respektive sin anställning, ingå avtal om

<sup>2</sup> Lagen omtryckt SFS 1999:19.

respektive åta sig vissa typer av anställningar och uppdrag (dir. 2016:26). I uppdraget ingår att

- kartlägga statsråds och statssekreterares rättigheter och skyldigheter enligt gällande regelverk vid övergång till annan anställning eller uppdrag
- redovisa motsvarande förhållanden i andra relevanta länder, främst övriga nordiska länder
- överväga om det finns ett behov av att införa en särskild ordning för statsråds och statssekreterares övergång till annat uppdrag eller annan anställning och, om det finns ett sådant behov, lämna förslag till reglering eller andra åtgärder som kan anses befogade
- vid behov föreslå ändringar i det system för avgångsförmåner som finns för statssekreterare.

Utredaren ska vid utförandet av uppdraget inhämta synpunkter från bl.a. en parlamentariskt sammansatt referensgrupp. Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2016.

### **Tidigare behandling i utskottet**

Konstitutionsutskottet har tidigare behandlat frågan om karantänstid för bl.a. statsråd såväl inom ramen för sin granskning som i samband med motionsberedning.

Våren 2003 granskade utskottet bl.a. statsministerns roll när det gällde f.d. näringsminister Björn Rosengrens uppdrag åt Stenbeckssfären (bet. 2002/03:KU30 s. 119 f.). Utskottet gjorde då en genomgång av förhållandena i vissa andra länder och fann att det saknades anledning att rikta någon kritik mot statsministern när det gällde Björn Rosengrens uppdrag åt Stenbeckssfären. Vidare konstaterade utskottet att det inte finns några förutsättningar för statsministern att hindra att ett statsråd som lämnar regeringen tar ett nytt uppdrag, t.ex. inom näringslivet. Utskottet ansåg i princip att det i både offentlig och privat verksamhet är av godo med erfarenhet från samhällets skilda sektorer. Den dåvarande sekretesslagens och insiderlagens regler med det straffansvar som reglerna innebar gav enligt utskottet ett gott skydd för statens intressen när verksamhet i staten lämnas för tjänstgöring inom t.ex. näringslivet. Enligt utskottet kunde det dock inte bortses från att ett statsrådsuppdrag kan lämnas för en tjänst eller ett uppdrag som skulle kunna rubba allmänhetens förtroende för att ett f.d. statsråd har utövat sitt statsrådsuppdrag helt utan hänsyn till kommande anställnings- eller uppdragsmöjligheter eller för att det f.d. statsrådet i sin nya anställning eller i sitt nya uppdrag inte får särskilda fördelar i kontakterna med företrädare för staten. Det kunde därför finnas anledning för regeringen att pröva t.ex. möjligheten att införa en karantänstid. Granskningen ledde inte till något annat uttalande från utskottets sida.

I betänkande 2004/05:KU23 avstyrkte utskottet en motion om karantänstid för statsråd (s. 13). Enligt uppgift från Statsrådsberedningen hade det inom Regeringskansliet inte utarbetats några regler eller rutiner i fråga om karantän för statsråd. Vidare hade utskottet fått informationen om att det, såvitt känt, inte heller pågick något arbete av det slaget inom Regeringskansliet. Utskottet ville därför på nytt markera att det kunde finnas anledning för regeringen att pröva möjligheterna att vidta lämpliga åtgärder i sammanhanget, t.ex. genom att införa en karantänstid. Något initiativ från riksdagens sida med anledning av motionen framstod dock inte som nödvändigt.

Våren 2007 avstyrkte utskottet en motion i ämnet (bet. 2006/07:KU11 s. 29). I sitt ställningstagande upprepade utskottet vad det tidigare anfört, nämligen att det kunde finnas anledning för regeringen att pröva möjligheterna att införa regler om en karantänstid för statsråd men att något initiativ från riksdagens sida med anledning av den behandlade motionen inte framstod som nödvändigt.

Även våren 2009 avstyrkte utskottet med hänvisning till tidigare ställningstagande två motioner om en karantänstid för statsråd (bet. 2008/09:KU15 s. 42). Enligt utskottet gav den befintliga lagstiftningen ett gott skydd för statens intressen när verksamhet i staten lämnas för tjänstgöring inom t.ex. näringslivet, men det kunde inte bortses från att ett statsrådsuppdrag kan lämnas för en tjänst eller ett uppdrag som skulle kunna rubba allmänhetens förtroende för att ett f.d. statsråd har utövat sitt statsrådsuppdrag helt utan hänsyn till kommande anställnings- eller uppdragsmöjligheter eller för att det f.d. statsrådet i sin nya anställning eller i sitt nya uppdrag inte får särskilda fördelar i kontakterna med företrädare för staten. Därmed kunde det enligt utskottet finnas skäl för regeringen att pröva t.ex. möjligheten att införa en karantänstid. Något initiativ från riksdagens sida med anledning av motionerna framstod dock enligt utskottet inte som nödvändigt.

Våren 2012 avstyrkte utskottet med hänvisning till tidigare ställningstagande ett motionsyrkande om att införa karantänsregler för statsråd och höga statstjänstemän (bet. 2011/12:KU15 s. 31).

Inte heller våren 2014 såg utskottet någon anledning att avvika från den bedömning som utskottet tidigare hade gjort och avstyrkte därför ett antal motionsyrkanden om karantänsregler för politiker och höga statstjänstemän (bet. 2013/14:KU18 s. 34). I denna del finns i betänkandet tre reservationer (MP, SD och V).

### **Utskottets ställningstagande**

Frågan om karantänsregler för politiker och höga statstjänstemän har behandlats av utskottet under ett flertal år. Som utskottet tidigare har uttalat ger den befintliga lagstiftningen ett gott skydd för statens intressen när någon lämnar verksamhet i staten för tjänstgöring inom näringslivet. Det kan dock inte bortses från att t.ex. ett statsrådsuppdrag kan lämnas för en tjänst eller ett uppdrag som skulle kunna rubba allmänhetens förtroende för att ett f.d.



statsråd har utövat sitt statsrådsuppdrag helt utan hänsyn till kommande anställnings- eller uppdragsmöjligheter eller för att det f.d. statsrådet i sin nya anställning eller i sitt nya uppdrag inte får särskilda fördelar i kontakterna med företrädare för staten. Utskottet konstaterar att regeringen gett en utredare i uppdrag att undersöka om det behövs förändringar av förutsättningarna för statsråd och statssekreterare att, inom en viss tid efter det att de har lämnat sitt uppdrag respektive sin anställning, ingå avtal om respektive åta sig vissa typer av anställningar och uppdrag. Detta utredningsarbete bör inte föregripas. Motionerna 2014/15:1654 och 2015/16:99 avstyrks därmed.

## Nationella folkomröstningar

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår fyra motionsyrkanden om ytterligare förutsättningar för nationella folkomröstningar, med hänvisning till tidigare ställningstaganden.

Jämför reservation 8 (SD).

### Motionerna

Johnny Skalin (SD) efterlyser i motionerna 2014/15:1306, 2014/15:1540, 2015/16:1807 och 2015/16:1817 att nationella folkomröstningar ska kunna användas i större utsträckning än i dag. Motionären anför bl.a. att det händer att de folkvalda och väljarna har olika uppfattningar i stora och avgörande frågor och att den representativa demokratin måste kompletteras med en möjlighet för väljarna att tvinga fram en folkomröstning.

### 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 folkomröstning finns i folkomröstningslagen (1979:369). I 18 § föreskrivs att inför en rådgivande folkomröstning anges i särskild lag den fråga som ska ställas till folket samt tidpunkten för omröstningen.

I 8 kap. 16 § RF, som innehåller bestämmelser om att stifta grundlagar, fastställs förutsättningarna för att en folkomröstning om vilande grundlagsförslag ska anordnas samt föreskrifter om omröstningen. För att en sådan folkomröstning ska anordnas krävs bl.a. att minst en tredjedel av

riksdagens ledamöter röstar för det. Folkomröstningen ska hållas samtidigt med val till riksdagen.

Folkomröstning kan även aktualiseras enligt 10 kap. RF som gäller förhållandet till andra stater.

### **Tidigare utredning**

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 demokratin och att sådana omröstningar kan bidra till att öka medborgarnas politiska engagemang och till att vitalisera demokratin. 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. Grundlagsutredningen föreslog dock mindre ändringar av bestämmelsen om att hålla beslutande folkomröstningar om vilande grundlagsförslag. Kommittén föreslog att bestämmelsen skulle 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. Syftet med förslaget är enligt kommittén att uppnå en ordning som är rimligare och mer rättvisande utan att samtidigt försvåra genomförandet av ändringar i grundlagen.

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.

## Utskottets ställningstagande

Motioner om ytterligare förutsättningar för nationella folkomröstningar har tidigare varit uppe till behandling i utskottet. I denna del vidhåller utskottet sina tidigare ställningstaganden och avstyrker därmed motionerna 2014/15:1306, 2014/15:1540, 2015/16:1807 och 2015/16:1817.

## En författningsdomstol och normprövning

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår 12 motionsyrkanden om att inrätta en författningsdomstol och fem motionsyrkanden om normprövning, med hänvisning till bl.a. tidigare ställningstaganden och en relativt nyligen genomförd översyn.

Jämför särskilda yttrandena 3 (M, C, L, KD) och 4 (SD).

### Motionerna

Johnny Skalin (SD) föreslår i motionerna 2014/15:1304 och 2015/16:1820 ett tillkännagivande om att regeringen bör tillsätta en utredning med uppgift att se över möjligheten att inrätta en författningsdomstol. Liknande yrkanden läggs fram av Pavel Gamov (SD) i motionerna 2014/15:2098 och 2015/16:2036, Johan Hedin (C) i motion 2014/15:2456 yrkande 14, Rickard Nordin (C) i motion 2015/16:939, Caroline Szyber och Tuve Skånberg (båda KD) i motion 2015/16:1993, Erik Bengtzboe (M) i motion 2015/16:2116 och Finn Bengtsson m.fl. (M) i motion 2015/16:2337. En författningsdomstol efterlyses även av Tuve Skånberg m.fl. (KD) i kommittémotion 2015/16:2712 yrkande 3 och av Mathias Sundin m.fl. (FP) i kommittémotion 2015/16:2788 yrkande 1. Motionärerna anför bl.a. att genom att inrätta 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.

Även i motion 2014/15:1362 av Annicka Engblom m.fl. (M, C, FP, KD) yrkande 1 föreslås ett tillkännagivande till regeringen om att tillsätta en utredning med uppgift att se över möjligheten att inrätta en författningsdomstol. Vidare föreslås att regeringen ska tillsätta en utredning med uppgift att se över behovet av att införa en möjlighet till en abstrakt normprövning (yrkande 2). Motionärerna efterlyser en närmare analys av skälen för och emot att införa en möjlighet till en abstrakt normprövning. De anser också att det är angeläget att samtidigt utreda möjligheterna att inrätta en särskild domstol med uppgiften att utöva den abstrakta normprövningen, en

författningsdomstol. Även andra sätt att organisera den abstrakta normprövningen kan enligt motionärerna övervägas i detta sammanhang, t.ex. att ge uppgiften till en särskild avdelning inom Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen.

Hillevi Larsson och Hans Hoff (båda S) yrkar i motion 2015/16:1517 att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att dels utvärdera följderna av avskaffandet av uppenbarhetsrekvisitet vid normprövning i svensk rättstillämpning och tillkännager detta för regeringen (yrkande 1), dels se över myndigheters normprövning enligt 12 kap. 10 § RF och tillkännager detta för regeringen (yrkande 2), dels se över Lagrådets roll och befogenheter och tillkännager detta för regeringen (yrkande 3). Motionärerna anför bl.a. att avskaffandet av uppenbarhetsrekvisitet är av stor principiell betydelse och att det finns ett behov av att följa upp och utvärdera vilka konsekvenser förändringen har fått i rättstillämpningen. Det bör utredas hur den utökade normprövningsrätten har utnyttjats i rättstillämpningen och vilka följder detta har fått. Enligt motionärerna kan regleringen i regeringsformen om att myndigheter har samma långtgående rätt till normprövning som domstolar ifrågasättas. Principiella skäl kan nämligen anföras för att denna långtgående rätt bör vara förbehållen domstolar. Detta förhållande och möjliga alternativ bör enligt motionärerna kunna ses över i samband med en utvärdering av den utökade normprövningsrätten. Motionärerna anför vidare att det i syfte att ytterligare stärka den svenska lagstiftningens kvalitet kan finnas skäl att se över nyanser och detaljer kring Lagrådets uppdrag, befogenheter, sammansättning och förfarande. I denna del konstaterar motionärerna att Lagrådet i princip utför en form av abstrakt förhandsprövning av lagstiftning men att Lagrådets utlåtanden inte har någon bindande rättsverkan. Att Lagrådets roll endast är rådgivande framstår enligt motionärerna som väl avvägd, och den vilar på principen om folksuveräniteten. Det kan dock finnas skäl att se över vissa delar.

I motion 2015/16:2487 delyrkande 2 begär Rasmus Ling (MP) att riksdagen tillkännager för regeringen att det bör göras en översyn av vilka effekter borttagandet av uppenbarhetsrekvisitet har fått för rättstillämpningen.

## **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.

### *”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.<sup>3</sup>

### *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 sker 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 redovisats ovan tillämpar domstolar en konkret lagprövning. Det innebär bl.a. att prövningen sker 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

<sup>3</sup> Riksdagens rapport 2008/09:RFR14 Konstitutionella kontrollfrågor s. 18 f.

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. Detta innebär att det inte är 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).

## **Tidigare utredningar och behandling i utskottet**

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).

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 en grundlags efterlevnad (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 den i motionen väckta tanken på en specialdomstol för lagprövningsfrågor, en författningsdomstol, ”f.n. all aktualitet i vårt land”.

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



möjlighet att utnyttja ett oförbrukat förtroendekapital i undantagsbetonade lägen där ett ingripande måste anses befogat.

Vid riksdagsbehandlingen uttalade konstitutionsutskottet enhälligt att det inte kunde komma i fråga att i något hänseende ändra lagprövningsrätten (bet. KU 1978/79:39 s. 12). Enligt utskottet måste uppenbarhetsrekvisitet få en särskild betydelse när det gäller av riksdagen beslutad lag eller annan föreskrift. Konstitutionsutskottet anförde att riksdagen enligt grundlagen är den främsta lagstiftaren och att endast riksdagen kan stifta grundlagar. Utskottet ansåg därför att det är naturligt att riksdagen är den instans som är bäst ägnad att pröva om en viss föreskrift är grundlagsenlig. Uppenbarhetsrekvisitet medförde i detta fall enligt utskottet att riksdagens tillämpning av visst grundlagsstadgande måste respekteras så länge den håller sig inom ramen för en möjlig tolkning av bestämmelsen i fråga. För att underlåta att tillämpa en av riksdagen beslutad föreskrift måste det därför, enligt utskottet, fordras att föreskriften materiellt sett är oförenlig med ett grundlagsstadgande eller att det när föreskriften beslutades förekom ett klart och direkt åsidosättande av ett uttryckligt stadgande i en grundlag eller i riksdagsordningen om lagstiftningsproceduren som uppenbarligen måste anses vara av väsentlig betydelse för denna.

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

Fri- och rättighetskommittén 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 då 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 vad gäller 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 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.). Utskottets majoritet 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 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 att göra de svenska domstolarna mer benägna att finna uppenbarhetsrekvisitet uppfyllt.

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 domstolväsendet. Det var enligt utskottet angeläget att utredningen belyste möjligheterna att även fortsättningsvis garantera domstolväsendets 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 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 statskick ingick nämligen inte i kommitténs uppdrag. Av särskild betydelse i denna del var enligt kommittén det förhållandet att statskicket är demokratiskt, dvs. att all offentlig makt i Sverige utgår från folket. Kommittén anförde att tanken om folksuveränitet förverkligas enligt det svenska statskicket bl.a. genom principen om parlamentarism och att ett grunddrag hos parlamentarismen är att den offentliga makten koncentreras till en enda kanal, nämligen folkrepresentationen. Vidare 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 en diskussion om utformningen av systemet för normkontroll fick ske inom de ramar som dessa grundläggande principer om statskicket ger.

Enligt Grundlagsutredningen borde normkontrollsystemet även i framtiden bestå av både en förhandskontroll och en prövning i efterhand. Det fanns dock enligt 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 uppenbarhetskravet 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.

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 i syfte att stärka Lagrådets och domstolarnas normprövning, att dessa ändringar trädde i kraft den 1 januari 2011 och att reglerna för att stärka det nuvarande normkontrollsystemet således varit i kraft ganska kort tid. I denna del finns i betänkandet ett särskilt yttrande (MP).

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet har tidigare behandlat motioner om att inrätta en författningsdomstol och avslagit dessa bl.a. med hänvisning till att det nuvarande normkontrollsystemet fungerar väl. Frågan om behovet av en författningsdomstol och normkontrollsystemet har även relativt nyligen utretts av Grundlagsutredningen som endast föreslagit vissa ändringar i regeringsformen i syfte att stärka Lagrådets och domstolarnas normprövning. Dessa ändringar trädde i kraft den 1 januari 2011. Regler för att stärka det nuvarande normkontrollsystemet har alltså ganska nyligen trätt i kraft. Mot bakgrund av det anförda avstyrker utskottet motionerna 2014/15:1304, 2014/15:1362 yrkandena 1 och 2, 2014/15:2098, 2014/15:2456 yrkande 14, 2015/16:939, 2015/16:1517 yrkandena 1–3, 2015/16:1820, 2015/16:1993, 2015/16:2036, 2015/16:2116, 2015/16:2337, 2015/16:2487 delyrkande 2, 2015/16:2712 yrkande 3 och 2015/16:2788 yrkande 1.

## Rättskipningens självständighet

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om domstolarnas grundläggande självständighet, med hänvisning bl.a. till en relativt nyligen genomförd översyn.

Jämför reservation 9 (M).

### Motionen

Andreas Norlén m.fl. (M) efterlyser i kommittémotion 2015/16:2500 yrkande 3 att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om behovet av att utreda hur långt domstolarnas grundlagsstadgade självständighet sträcker sig och om det finns anledning att i detta hänseende förtydliga regeringsformen, och tillkännager detta för regeringen. Motionärerna anför bl.a. att det på senare år har visat sig att domstolarnas självständighet är mer begränsad än vad regeringsformens bestämmelse därom 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 föreligger 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.

#### *Rättskipningens självständighet*

#### **Regeringsformen**

I 1 kap. 8 § RF slås fast att 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 iakta 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 domstolars 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. 3 § RF följer att ingen myndighet, inte heller riksdagen, får 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).

### **Avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen**

I juni 2012 beslutade Datainspektionen att förelägga Gotlands tingsrätt att upphöra med att på domstolens webbplats publicera uppropplistor innehållande namn på fysiska personer som var parter i mål och ärenden eftersom publiceringen bedömdes vara i strid med 5 a § andra stycket personuppgiftslagen (1998:204).

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 sin webbplats 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 avslag förvaltningsrätten överklagandet.

Beslutet överklagades till Kammarrätten i Stockholm. Kammarrätten, som inte fann skäl att göra någon annan bedömning än förvaltningsrätten, avslag 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 avseende domstolens administration. Det konstaterades vidare att av 25 § förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion framgår att en tingsrätt ska upprätta uppropplistor och när detta ska ske. En uppropplista innehåller vanligen mål- och ärendenummer, parternas namn, tid och plats för sammanträdet samt

uppgift om vad målet eller ärendet rör. Genom en uppslagslista får allmänheten kännedom om vilka förhandlingar som kommer att hållas en viss dag och var förhandlingarna hålls. Den som tar del av uppslagslistan 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 uppslagslistor 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 avseende personuppgiftsbehandlingen i fråga. Domstolen konstaterade att det av utredningen framgick att publiceringen inte längre förekom och att Gotlands tingsrätt hade återkallat överklagandet. Högsta förvaltningsdomstolen beslutade att målet skulle avskrivas.

### **Tidigare utredningar och behandling i utskottet**

Grundlagsutredningen behandlade även regleringen i regeringsformen om domstolarnas och domarnas oberoende. Utredningen konstaterade inledningsvis bl.a. att domstolarna genom sina rättskipande uppgifter är viktiga organ i samhället och att domstolarnas roll innefattar betydligt mer än att lösa tvister och pröva brottmål (SOU 2008:125 s. 309). Domstolarna ska värna rättsstaten och den enskilde 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 utredningen ytterligare tydliggjort domstolarnas roll i samhället och deras betydelse som en garanti för medborgarnas rättigheter.

I sitt betänkande föreslog Grundlagsutredningen ett antal ändringar i regeringsformen för att stärka domstolarnas och domarnas ställning. Bland annat föreslogs att varje domstol själv ska bestämma hur dömande uppgifter ska fördelas inom domstolen och vissa ändringar när det gäller utnämning, disciplinansvar och avskedande av domare.

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**

Regleringen i regeringsformen om domstolarnas och domarnas oberoende har relativt nyligen utretts av Grundlagsutredningen som föreslagit ett antal ändringar i regeringsformen i syfte att stärka domstolarnas och domarnas ställning. Dessa ändringar trädde i kraft den 1 januari 2011. Utskottet är inte

nu berett att ta initiativ till en utredning i frågan. Mot bakgrund av det anförda avstyrker utskottet motion 2015/16:2500 yrkande 3.

## Finansmakten och Riksbankens uppgifter

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår tre motioner om att penningenheten i Sverige ska framgå av regeringsformen, med hänvisning till tidigare ställningstaganden.

Jämför reservation 10 (SD).

### Motionerna

I motionerna 2014/15:1366 och 2015/16:725 av Jan Lindholm (MP) begärs att den svenska penningenheten ska framgå av regeringsformen. Motsvarande yrkande framställs av Josef Fransson (SD) i motion 2014/15:1552. Motionärerna anför bl.a. att i dag kan en enkel majoritet i riksdagen 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.

#### *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 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 penningheten i Sverige kallas krona och att kronan delas i etthundra 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 i fall 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 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 befogenhetsöverlåtelser 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 befogenhetsöverlåtelser enligt 10 kap. 6 och 7 §§ RF.

### **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.<sup>4</sup>

När det gäller finansmakten ansåg Grundlagsutredningen att utgångspunkten för regleringen av finansmakten i regeringsformen även i fortsättningen bör vara att endast på ett mer övergripande sätt reglera riksdagens och regeringens befogenheter på budgetområdet (SOU 2008:125 s. 569 f.). Enligt 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 utgå och att viss konstitutionell praxis skulle lagfästas. Betänkandet innehöll även vissa andra förslag till ändringar.

Kommittén föreslog bl.a. att regleringen av situationen då någon budget 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 så 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).

### **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 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 (2012/13:KU4y). När det gäller de konstitutionella

<sup>4</sup> Se bl.a. Grundlagberedningens betänkande Ny regeringsform Ny riksdagsordning (SOU 1972:15) och Fredrik Sterzel, Finansmakten i författningen, 2013, s. 18.

förutsättningarna för Sveriges godkännande av fördraget anförde 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. I denna del finns i betänkandet en reservation (MP).

### **Utskottets ställningstagande**

Motioner om att penningenheten i Sverige ska framgå av regeringsformen har tidigare behandlats av utskottet. I denna del vidhåller utskottet sina tidigare ställningstaganden. Motionerna 2014/15:1366, 2014/15:1552 och 2015/16:725 avstyrks därför.

## **Den offentliga äganderätten**

### **Utskottets förslag i korthet**

Riksdagen avslår tre motioner om att stärka den offentliga äganderätten, med hänvisning till tidigare ställningstaganden.

Jämför reservation 11 (V).

## Motionerna

Peter Persson och Niklas Karlsson (båda S) respektive Peter Persson m.fl. (S) begär i motion 2014/15:319 respektive motion 2015/16:1519 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.

Även Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) yrkar i kommittémotion 2015/16:103 att den gemensamt ägda egendomen ska grundlagsskyddas. Motionärerna anför bl.a. att politiker de senaste åren har sålt ut stora delar av vår gemensamma egendom. I grundlagarna finns enligt motionärerna ett starkt skydd för den privata äganderätten, men motsvarande skydd för den gemensamma egendomen är mycket svagt. Enligt motionärerna bör regeringen låta utreda hur skyddet för gemensamt ägd egendom ska stärkas och därefter återkomma till riksdagen med ett förslag som grundlagsskyddar gemensamt ägd egendom. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

## 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 riksdagens hörande.

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 beskattningsträtten, 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 i utskottet**

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 förvärvats enligt riksdagens beslut för att i framtiden vara statsegendom inte ansetts kunna säljas utan att ha hört riksdagen.

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 och våren 2014 (bet. 2011/12:KU15 s. 31 f. och 2013/14:KU18 s. 43 f.). Utskottet vidhöll sitt tidigare ställningstagande och avstyrkte motionerna. I denna del finns i betänkandet en reservation (V).

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet vidhåller sina tidigare ställningstaganden och avstyrker motionerna 2014/15:319, 2015/16:103 och 2015/16:1519.

## **Behörighetsvillkor för överbefälhavare**

### **Utskottets förslag i korthet**

Riksdagen avslår en motion om att behörighetsvillkor för överbefälhavare ska framgå av regeringsformen, med hänvisning till tidigare ställningstaganden.

Jämför särskilt yttrande 5 (SD).

## Motionen

David Lång och Mikael Jansson (båda SD) yrkar i motion 2014/15:2911 att riksdagen tillkännager för regeringen att det av regeringsformen bör framgå att endast svenska medborgare ska kunna utses till överbefälhavare för den svenska försvarsmakten (yrkande 9) och att endast den som har fötts till svensk medborgare och innehaft sitt medborgarskap i hela sitt liv ska kunna utses till överbefälhavare för den svenska försvarsmakten (yrkande 10). Motionärerna anför bl.a. att om Sverige involveras i en väpnad konflikt ställs särskilda krav på lojalitet mot fäderneslandet från dess högsta befälhavare och att kravet på svenskt medborgarskap för överbefälhavare därför bör återinföras i regeringsformen.

## Gällande ordning

Överbefälhavaren (ÖB) var tidigare en egen myndighet. Numera är ÖB chef för Försvarsmakten, som i sin tur är en myndighet under regeringen.

I regeringsformen finns vissa krav på svenskt medborgarskap för flera olika fall. När det gäller krav på medborgarskap i förvaltningen följer av 12 kap. 6 § RF att riksdagens ombudsmän, riksrevisorerna och Justitiekanslern ska vara svenska medborgare. Av paragrafen framgår vidare att i övrigt får krav på svenskt medborgarskap för behörighet att inneha en anställning eller utöva ett uppdrag hos staten eller en kommun uppställas endast i lag eller enligt förutsättningar som anges i lag.

Av 5 § lagen (1994:260) om offentlig anställning följer att utöver de krav på svenskt medborgarskap som följer av regeringsformen eller någon annan lag gäller också att bara svenska medborgare får ha anställning som åklagare eller polis eller ha en militär anställning. Enligt 6 § får regeringen föreskriva eller för särskilda fall besluta att bara svenska medborgare får ha

- anställning inom Regeringskansliet eller utrikesförvaltningen
- statlig anställning som kan vara förenad med myndighetsutövning eller handläggning av frågor som rör förhållandet till andra stater eller till mellanfolkliga organisationer
- statlig anställning som kan medföra kännedom om förhållanden som är av betydelse för landets säkerhet eller för andra viktiga, allmänna eller enskilda ekonomiska intressen.

## Tidigare utredningar

I regeringsformen fanns tidigare ett generellt krav på svenskt medborgarskap för vissa befattningar och uppdrag. Bestämmelsen<sup>5</sup> hade följande lydelse:

<sup>5</sup> 11 kap. 9 § tredje stycket RF i dess lydelse före den 1 januari 2011.

Endast den som är svensk medborgare får inneha eller utöva domartjänst, ämbete som lyder omedelbart under regeringen, tjänst eller uppdrag såsom chef för myndighet som lyder omedelbart under riksdagen eller regeringen eller såsom ledamot av sådan myndighet eller dess styrelse, tjänst i regeringskansliet närmast under statsråd eller tjänst såsom svenskt sändebud. Även i annat fall får endast den som är svensk medborgare inneha tjänst eller uppdrag, om tjänsten eller uppdraget tillsättes genom val av riksdagen. I övrigt får krav på svenskt medborgarskap för behörighet att inneha eller utöva tjänst eller uppdrag hos staten eller kommun uppställas endast i lag eller enligt förutsättningar som anges i lag.

Grundlagsutredningen utredde bl.a. kraven i regeringsformen på medborgarskap i flera olika fall. När det gäller kravet på svenskt medborgarskap i tio år för statsråd konstaterade kommittén att skälen för detta krav måste ställas mot den utveckling i fråga om synen på medborgarskap som bl.a. kommer till uttryck i Europeiska konventionen om medborgarskap (SOU 2008:125 s. 585). Ett lands medborgarskapsregler ska enligt konventionen som huvudregel inte göra åtskillnad mellan landets medborgare. Med hänsyn till detta och eftersom de då gällande behörighetskraven innebar en avvikelse från de principer som bär upp den svenska folkstyrelsen och parlamentarismen borde enligt kommittén den särskilda kvalifikationstiden för statsråd tas bort. Grundlagsutredningen föreslog därför att kraven i regeringsformen på att statsråd ska vara svenska medborgare sedan minst tio år skulle tas bort.

Vidare konstaterade kommittén att när det gäller anställningar och andra uppdrag med anknytning till regeringen var de huvudsakliga skälen till kravet på svenskt medborgarskap hänsyn till rikets säkerhet och önskemålet att beslut som rörde enskildas rättsliga ställning skulle fattas av svenska medborgare. En given utgångspunkt för att ställa upp sådana krav var enligt kommittén att de i det enskilda fallet vägde tyngre än de skäl som talade mot detta. Detta gällde enligt kommittén med särskild styrka om kravet skulle ställas i grundlag. Kommittén konstaterade dock att regleringen i regeringsformen inte hade denna utgångspunkt eftersom kravet på svenskt medborgarskap gällde för ett stort antal statliga anställningar eller andra uppdrag. Den närmare gränsdragningen mellan vilka statliga anställningar eller andra uppdrag som måste förbehållas svenska medborgare och vilka som inte behövde det borde enligt kommittén inte göras i regeringsformen. I regeringsformen borde det enligt kommittén endast finnas sådana krav som av särskilda skäl har sin plats där, närmare bestämt för de viktigaste anställningarna eller uppdragen hos de högsta statsorganen samt hos organ med funktioner inom ramen för den konstitutionella kontrollen.

När det gäller de ämbeten som lyder omedelbart under regeringen konstaterade kommittén att med dessa ämbeten åsyftas enligt förarbetena till regeringsformen sådana enmansmyndigheter som Justitiekanslern och Riksåklagaren. Också överbefälhavaren och cheferna för de olika försvarsgrenarna faller enligt förarbetena in under benämningen. Enligt kommittén är dock riksåklagaren inte längre en benämning på en myndighet utan på chefen för Åklagarmyndigheten, och överbefälhavaren eller cheferna

för de olika försvarsgrenarna är inte längre några enmansmyndigheter. Sammantaget föreslog kommittén att kraven i regeringsformen på svenskt medborgarskap för vissa statliga anställningar och andra uppdrag skulle tas bort för andra än ordinarie domare, Justitiekanslern, riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna. Om det fanns skäl för sådana krav i övrigt skulle dessa enligt kommittén tas in i lag eller i andra föreskrifter enligt grunder som anges i lag. Vidare föreslog kommittén att det skulle tas in en bestämmelse i riksdagsordningen om att endast den som är svensk medborgare får inneha uppdrag som tillsätts genom val av 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).

### **Tidigare behandling i utskottet**

I samband med konstitutionsutskottets behandling av regeringens proposition En reformerad grundlag (prop. 2009/10:80) behandlades en motion om ändring av kravet i regeringsformen på svenskt medborgarskap för vissa befattningar inom staten (bet. 2009/10:KU19 s. 61). Utskottet delade regeringens och Grundlagsutredningens bedömningar när det gäller begränsningar av kravet i regeringsformen på svenskt medborgarskap för vissa anställningar och uppdrag. Motionen avstyrktes då den ansågs tillgodosedd genom förslaget.

Utskottet behandlade under våren 2014 motionsyrkanden om behörighetsvillkor för överbefälhavare (bet. 2013/14:KU18 s. 40 f.). I sitt ställningstagande konstaterade utskottet att kravet i regeringsformen på medborgarskap relativt nyligen hade setts över av Grundlagsutredningen och att utskottet i ett tidigare ställningstagande hade delat regeringens och Grundlagsutredningens bedömningar när det gäller begränsningar av kravet i regeringsformen på svenskt medborgarskap för vissa anställningar och uppdrag. Därmed ansåg utskottet att det inte fanns någon anledning att göra ett tillkännagivande om en ny översyn och avstyrkte motionsyrkandena.

### **Utskottets ställningstagande**

Motioner om att behörighetsvillkor för överbefälhavare ska framgå av regeringsformen har tidigare varit uppe till behandling i utskottet. I denna del vidhåller utskottet sina tidigare ställningstaganden och avstyrker motion 2014/15:2911 yrkandena 9 och 10.



## Riksrevisionens uppgifter

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår två motioner om Riksrevisionens uppgifter, med hänvisning till tidigare ställningstaganden.

### Motionerna

I motionerna 2014/15:2128 och 2015/16:3106 av Markus Wiechel (SD) yrkas att regeringen bör återkomma med förslag som syftar till att tydliggöra Riksrevisionens uppgift att hjälpa till och se över onödig byråkrati runt om på olika myndigheter. 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

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

Av 13 kap. 8 § RF följer att Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer, som väljs av riksdagen. Riksrevisorerna beslutar självständigt, med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, vad som ska granskas. De beslutar självständigt och var för sig 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).

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

Den årliga revisionen ska ske i enlighet med god revisionssed och ha till syfte att bedöma om redovisningen och underliggande redovisning är tillförlitlig 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 i utskottet

Under 2010 behandlade konstitutionsutskottet riksdagsstyrelsens framställning Uppföljning av riksrevisionsreformen (2009/10:RS4). Riksdagsstyrelsen föreslog bl.a. ändringar i regeringsformen, riksdagsordningen och revisionslagen. Bland annat föreslogs att en tydlig besluts- och hanteringsordning skulle skapas för Riksrevisionens effektivitetsgranskningar för att åstadkomma ökad tydlighet och transparens.

När det gällde frågan om inriktningen på Riksrevisionens effektivitetsrevision och utformningen av den nuvarande regleringen av detta föreslog utskottet att den föreslagna ändringen i 4 § revisionslagen skulle antas och hänvisade i sitt ställningstagande till vad finansutskottet hade uttalat i ett yttrande (bet. 2009/10:KU17 s. 28 och 2010/11:KU2 s. 11 f.). Finansutskottet konstaterade bl.a. att utifrån en analys av väsentlighet och risk borde större uppmärksamhet ägnas åt granskningar som ur ett principiellt eller kvantitativt perspektiv har stor betydelse i statens budget (bet. 2009/10:KU17 s. 83 f.). Det föreslagna förtydligandet i revisionslagen i detta hänseende borde enligt finansutskottet ses som en betoning av att effektivitetsrevisionen inte bör snävas in mot en granskning av regelefterlevnad, på det sätt som utredningens kartläggning visat hittills har varit fallet i stor utsträckning. Enligt utskottet handlade det om en bred form av granskning. I denna del uttalade finansutskottet följande:

Att det handlar om en bred form av granskning blir enligt finansutskottet tydligt om man närmare studerar de internationella riktlinjer som ligger till grund för utredningens definition av effektivitetsrevision. Enligt Intosai<sup>6</sup> handlar effektivitetsrevision om att granska de tre E:na: *Economy* (hushållning), *Efficiency* (resursutnyttjande) och *Effectiveness*

<sup>6</sup> De statliga revisionsmyndigheternas internationella samarbetsorgan International Organization of Supreme Audit Institutions (Intosai) har sammanställt generella normer och riktlinjer för statlig revision: Implementation Guidelines for Performance Auditing.

(måluppfyllelse/samhällsnytta). De båda första begreppen, economy och efficiency, handlar om resursanvändning. Syftet med granskningar av economy är att pröva om kostnaderna är så låga som möjligt eller om de kan sänkas utan att detta drabbar verksamhetens omfattning och kvalitet. Frågor om economy kan avse enskilda myndigheters verksamheter och program men kan också omfatta åtaganden som sträcker sig över flera departementsområden. Exempel på sådana granskningar kan gälla anskaffningsfrågor och underhåll samt kostnader för lokaler och transporter. I fråga om efficiency är syftet inte i första hand att sänka kostnaderna utan att se om det går att få ut mer av verksamheten eller att få ett bättre resultat för pengarna. Vanligen handlar det exempelvis om att undersöka om det går att få en verksamhet snabbare utförd eller av bättre kvalitet. Det kan också handla om huruvida det går att få ut mer effekter med mindre resurskrävande insatser eller arbetssätt. Såväl övergripande som myndighetsinterna frågor kan omfattas av denna typ av granskningar.

Begreppet effectiveness (måluppfyllelse/samhällsnytta) tar, till skillnad från begreppen economy (hushållning) och efficiency (resursutnyttjande), inte sikte på resursåtgången. Med effectiveness avses förhållanden mellan mål, medel och effekter. Inom ramen för effectiveness är det möjligt att genomföra flera olika typer av granskningar. Det går exempelvis att granska hur en statlig reform har förberetts, vilka avsedda och icke avsedda effekter den haft, om insatsen står i konflikt med eller överlappar andra reformer och verksamheter, eller om ett visst statligt åtagande framstår som det mest ändamålsenliga i ett längre perspektiv. Man kan också undersöka i vilken mån förutsättningarna för de ursprungliga motiven för en verksamhet fortfarande har bärkraft eller om de förlorat sin aktualitet. För att man ska kunna värdera resultatet av en verksamhet krävs utöver kunskap om den granskade verksamheten även uppgifter om hur andra intressenter i samhället påverkas. Särskilt viktigt kan detta vara om en verksamhet har oönskade effekter på andra delar av samhället, exempelvis leder till miljöförstöring. Att granska effectiveness handlar inte sällan om att uppskatta eller värdera den samhällsekonomiska nyttan, dvs. summan av de samhällsekonomiska "intäkterna" från och "kostnaderna" för en verksamhet. Samtidigt är det inte alltid möjligt att beskriva sådana intäkter och kostnader i kronor och ören.

Begreppet effectiveness, som av utredningen översätts med måluppfyllelse/samhällsnytta, är således omfattande. Finansutskottet har noterat att JO i sitt remissvar till Riksrevisionsutredningens slutbetänkande påpekat att begreppet "samhällsnytta" är oklart (det definieras inte av utredningen) och att detta förtar mycket av den precisering som de övriga tre kriterierna innebär. Finansutskottet anser att en strävan efter alltför exakta begrepp kan försvåra för revisionen att anlägga olika och som var för sig angelägna perspektiv och att beakta de komplexa samspel som råder och som måste beaktas för att rätt förstå och bedöma den mångfasetterade statliga verksamheten. Utredningen har valt att använda båda begreppen måluppfyllelse och samhällsnytta för att ge begreppets (effectiveness) vidd en rimlig innebörd i svensk översättning.

Våren 2014 avstyrkte utskottet några motioner om Riksrevisionens uppgifter (bet. 2013/14:KU18 s. 24 f.). När det gäller inriktningen på Riksrevisionens effektivitetsrevision och utformningen av den nuvarande regleringen av detta hänvisades till tidigare ställningstaganden, och utskottet ansåg inte att det fanns någon anledning att göra ett tillkännagivande om en översyn i denna del. 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.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet vidhåller sina tidigare ställningstaganden och avstyrker motionerna 2014/15:2128 och 2015/16:3106.

## **Minnesåret för den allmänna rösträtten och demokratikanon**

### **Utskottets förslag i korthet**

Riksdagen avslår en motion om minnesåret för den allmänna rösträtten och två motioner om demokratikanon, bl.a. med hänvisning till ett pågående arbete inom Riksdagsförvaltningen och Regeringskansliet.

### **Motionerna**

Rasmus Ling (MP) yrkar i motion 2014/15:615 att riksdagen tillkännager för regeringen att den bör uppmärksamma 100-årsjubileet av den allmänna och lika rösträtten (yrkande 1) och att den bör tillsätta en kommitté för att kartlägga hur Sveriges väg till demokrati såg ut och se över hur vi kan dra lärdomar av detta inför framtiden (yrkande 2). Motionären anför bl.a. att 1919 beslutade riksdagen om allmän och lika rösträtt för män och kvinnor och att två år senare, 1921, genomfördes det första riksdagsvalet i vilket både män och kvinnor deltog. Snart är det hundra år sedan detta skedde. Detta bör enligt motionären uppmärksammas på ett sätt som påminner om att demokratin inte varit självklar i vårt land och att den är viktig att värna.

I motionerna 2014/15:785 och 2015/16:544 av Birgitta Ohlsson (FP) föreslås att riksdagen tillkännager för regeringen att den bör utreda möjligheten att införa en demokratikanon. Motionären anför att det är angeläget att regeringen ger en grupp experter från olika delar av samhället i uppgift att ta fram en demokratikanon som ska kunna användas i bl.a. skolor. En demokratikanon ska enligt motionären bestå av en samling texter som har haft särskild betydelse för framväxten av demokratin i Sverige. Motionären framhåller vidare att Sverige dessutom den 12 september 2021 som stolt nation firar demokratins hundraårsdag.

## Gällande ordning

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

## Tidigare behandling i konstitutionsutskottet och utbildningsutskottet

Konstitutionsutskottet har behandlat frågor om att värna demokratin i betänkande 2011/12:KU18. I betänkandet behandlade konstitutionsutskottet regeringens skrivelse 2011/12:44 Handlingsplan för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism samt ett antal motionsyrkanden om bl.a. demokrati och mänskliga rättigheter. Utskottet konstaterade att det krävs ett mångskiftande arbete för att värna och stärka demokratin och framhöll det utvidgade uppdraget till Forum för levande historia om att till framför allt skolor sprida framtagna metoder och arbetsmaterial för att stärka ungdomars demokratiska värderingar samt regeringens åtgärder för att effektivisera arbetet mot främlingsfientlighet och liknande former av intolerans.

Hösten 2013 behandlade utskottet en motion om att riksdagen borde uppmärksamma att demokrati infördes i Sverige för snart hundra år sedan (bet. 2012/13:KU16 s. 20 f.). I sitt ställningstagande välkomnade utskottet initiativ som tas för att värna, stärka och sprida kunskap om vårt demokratiska statsskick. Utskottet ansåg att riksdagen borde uppmärksamma att den viktigaste politiska reformen under hela 1900-talet, införandet av demokrati i Sverige, genomfördes för snart hundra år sedan. Detta borde, enligt utskottet, uppmärksammas på ett sätt som påminner om att demokratin inte alltid varit självklar i vårt land. Utskottet konstaterade att en proposition om allmän och lika rösträtt för män och kvinnor lämnades 1918 och beslutades 1919 samt att det första riksdagsvalet i vilket både män och kvinnor deltog genomfördes 1921. Utskottet föreslog ett tillkännagivande till riksdagsstyrelsen om att riksdagen vid en lämplig tidpunkt och i lämplig form uppmärksammar att hundra år förflutit sedan demokratin fick sitt genombrott i Sverige. En kommitté borde enligt utskottet tillsättas, med representanter för riksdagens partier, för att förbereda och genomföra jubileet. Riksdagen biföll utskottets förslag (rskr. 2012/13:195).

En liknande motion behandlades av utskottet våren 2014 (bet. 2013/14:KU15 s. 10 f.) och utskottet konstaterade att en arbetsgrupp med tjänstemän från olika delar av Riksdagsförvaltningen hade inlett arbetet med att ta fram förslag på hur demokratins genombrott ska uppmärksammas. Utskottet förutsatte att det övervägs vilka som ska medverka i genomförandet av jubileet. Mot denna bakgrund avstyrktes motionen.

Utbildningsutskottet har tidigare behandlat motioner om att det borde införas en demokratikanon (bet. 2008/09:UbU17 och 2009/10:UbU8). Utskottet avstyrkte motionerna och hänvisade i sitt ställningstagande till att

det i skollagen anges att verksamheten i skolan ska utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar (bet. 2008/09:UbU17 s. 82).

### **Pågående arbete**

I juni 2013 beslutade riksdagsstyrelsen att ge riksdagsdirektören i uppdrag att lämna förslag på åtgärder för att förbereda ett jubileum med anledning av demokratins införande i Sverige. Riksdagsdirektören tillsatte därefter en arbetsgrupp med representanter från olika enheter inom Riksdagsförvaltningen med uppdrag att ta fram förslag på åtgärder för att förbereda och genomföra nämnda jubileum. I januari 2015 lade arbetsgruppen fram en rapport som ska tjäna som underlag för det fortsatta arbetet. Ett förslag som lämnas i rapporten är att på ett eller annat sätt involvera skolorna i jubileet. Den 25 mars 2015 beslutade riksdagsstyrelsen att en parlamentarisk kommitté skulle bildas med uppdrag att lägga fram förslag på hur ett demokratijubileum skulle kunna se ut. Arbetsgruppens rapport skulle användas som underlag för kommitténs arbete.

Den parlamentariska kommittén lämnade i oktober 2015 ett förslag till omfattning och val av tidpunkt för högtidlighållandet av demokratins införande i Sverige. Den 11 november 2015 beslutade riksdagsstyrelsen att

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

Skolans demokratiuppdrag behandlas av 2014 års Demokratiutredning (SOU 2016:5). I sitt betänkande anför utredningen bl.a. att kunskapen om hur kommuner och landsting fungerar samt formerna för medborgerligt inflytande i det politiska beslutsfattandet bör öka bland skolelever och att skolor i större utsträckning bör samverka med förvaltningen i kommuner och landsting och träffa företrädare för de politiska partierna på lokal nivå (s. 513 f.). Demokratiutredningen föreslår därför att den lokala demokratins funktionssätt ska ingå som en av insatserna i det nationella skolutvecklingsprogrammet. Detsamma ska gälla för kunskap om kritisk granskning och källkritik. Därutöver framhålls att föreningsengagemanget i grund- och gymnasieskolorna måste stödjas.

Demokratiutredningen anför vidare att även universiteten och högskolorna har en central plats i demokratin och att det därför är viktigt att de politiska studentförbunden, politiska partier och andra föreningar som baseras på en värdegrund av demokrati och mänskliga rättigheter har goda förutsättningar

att verka på högskolorna. För att betona högskolornas betydelse för demokratin anser utredningen att det bör framgå av högskolelagen att högskolorna ska verka för att främja demokratins centrala principer och respekten för allas lika värde.

Utskottet har informerats av Regeringskansliet om att Demokratiutredningens betänkande har remitterats och att remisstiden går ut i mitten av juni 2016.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet konstaterar att det pågår ett arbete inom Riksdagsförvaltningen med att förbereda och genomföra ett jubileum med anledning av demokratin införande i Sverige. När det gäller motionen om minnesåret för den allmänna rösträtten utgår utskottet från att merparten av de frågeställningar som tas upp i motionen kommer att övervägas i detta arbete. Utskottet konstaterar när det gäller motionen om att införa en demokratikanon att utbildningsutskottet tidigare har avstyrkt motsvarande motioner med hänvisning till skollagens bestämmelse om respekten för grundläggande demokratiska värderingar i skolans verksamhet. I det ovannämnda arbetet inom Riksdagsförvaltningen övervägs dessutom bl.a. möjligheten att på ett eller annat sätt involvera skolorna i jubileet. Därtill kommer att frågor som aktualiseras i motionen för närvarande bereds i Regeringskansliet. Detta beredningsarbete bör inte föregripas. Mot bakgrund av det anförda avstyrks motionerna 2014/15:615 yrkandena 1 och 2, 2014/15:785 och 2015/16:544.

## **Sveriges huvudstad**

### **Utskottets förslag i korthet**

Riksdagen avslår en motion om att utreda vilken som är den mest funktionella placeringen av Sveriges huvudstad, med hänvisning till att utskottet inte finner några skäl för en sådan översyn.

### **Motionen**

Lotta Olsson (M) yrkar i motion 2014/15:2615 att riksdagen tillkännager för regeringen att den bör utreda vilken som är den mest funktionella placeringen av Sveriges huvudstad. Motionären anför bl.a. att den politiska majoriteten i Stockholm inte prioriterar tillgängligheten till huvudstaden eftersom den inte arbetar för att kommunikationsmedel som bil och flyg till Stockholm från övriga landet ska fungera. Enligt motionären måste statens institutioner vara tillgängliga för hela landet, och finns det inte tillräckligt lokalt stöd i Stockholm för uppdraget som huvudstad bör en annan stad få i uppdrag att långsiktigt ta över funktionen som huvudstad.

### **Gällande ordning**

En huvudstad är i allmänhet den ort där ett lands regering, parlament och huvuddelen av statsförvaltningen är belägna.

Stockholms roll som officiell huvudstad befastes genom 1634 års regeringsform, då kungahuset, regeringen, riksdagen och centralförvaltningen samlades i staden.

Av 4 kap. 1 § RF följer att riksdagen sammanträder till riksmöte varje år och att riksmötet hålls i Stockholm, om inte riksdagen eller talmannen bestämmer annat av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet.

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.

### **Utskottets ställningstagande**

De centrala statsorganen är sedan flera hundra år placerade i Stockholm. Utskottet ser inget behov av att utreda frågan om en annan placering av dessa. Motion 2014/15:2615 avstyrks.



# Reservationer

## 1. Statsskicket, punkt 1 (SD)

av Jonas Millard (SD) och Fredrik Eriksson (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  
 2015/16:2618 av Mikael Jansson och David Lång (båda SD) yrkande 1 och avslår motionerna  
 2014/15:61 av Jonas Sjöstedt m.fl. (V) yrkande 1,  
 2014/15:401 av Birgitta Ohlsson och Maria Weimer (FP) yrkande 1,  
 2014/15:518 av Hillevi Larsson (S),  
 2014/15:717 av Sara Karlsson och Lawen Redar (S) yrkandena 1 och 2,  
 2014/15:1371 av Niclas Malmberg och Rasmus Ling (MP),  
 2014/15:1569 av Johanna Jönsson (C),  
 2014/15:2256 av Anna-Lena Sörenson m.fl. (S),  
 2015/16:446 av Teres Lindberg (S) yrkandena 1 och 2,  
 2015/16:569 av Hillevi Larsson (S),  
 2015/16:717 av Yasmine Larsson m.fl. (S, MP, V, FP),  
 2015/16:872 av Sara Karlsson och Lawen Redar (båda S),  
 2015/16:1413 av Petter Löberg (S),  
 2015/16:2387 av Anna-Lena Sörenson m.fl. (S) och  
 2015/16:2641 av Birgitta Ohlsson och Said Abdu (båda FP) yrkande 1.

### *Ställningstagande*

Det är angeläget att säkerställa att Sverige förblir en monarki. Vi anser därför att det bör införas en skrivning i grundlagen om att en ny monark ska väljas om den nuvarande ätten Bernadotte utslocknar. En sådan bestämmelse fanns också tidigare i successionsordningen.

Regeringen bör bereda en ändring i successionsordningen 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 motion

2014/15:61 av Jonas Sjöstedt m.fl. (V) yrkande 1,

bifaller delvis motionerna

2014/15:401 av Birgitta Ohlsson och Maria Weimer (FP) yrkande 1,

2014/15:518 av Hillevi Larsson (S),

2014/15:717 av Sara Karlsson och Lawen Redar (S) yrkandena 1 och 2,

2014/15:1371 av Niclas Malmberg och Rasmus Ling (MP),

2014/15:1569 av Johanna Jönsson (C),

2014/15:2256 av Anna-Lena Sörenson m.fl. (S),

2015/16:446 av Teres Lindberg (S) yrkandena 1 och 2,

2015/16:569 av Hillevi Larsson (S),

2015/16:717 av Yasmine Larsson m.fl. (S, MP, V, FP),

2015/16:872 av Sara Karlsson och Lawen Redar (båda S),

2015/16:1413 av Petter Löberg (S),

2015/16:2387 av Anna-Lena Sörenson m.fl. (S) och

2015/16:2641 av Birgitta Ohlsson och Said Abdu (båda FP) yrkande 1 och avslår motion

2015/16:2618 av Mikael Jansson och David Lång (båda SD) yrkande 1.

*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.

Regeringen bör tillsätta en utredning med uppgift att se över det svenska statsskicket i syfte att införa republik.

**3. Statschefens uppgifter, punkt 2 (SD)**

av Jonas Millard (SD) och Fredrik Eriksson (SD).

*Förslag till riksdagsbeslut*

Vi 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 motionerna

2014/15:2909 av David Lång och Mikael Jansson (SD) och

2015/16:2618 av Mikael Jansson och David Lång (båda SD) yrkande 2 och

avslår motionerna

2014/15:401 av Birgitta Ohlsson och Maria Weimer (FP) yrkandena 2–5 och  
2015/16:2641 av Birgitta Ohlsson och Said Abdu (båda FP) yrkandena 2–5.

### *Ställningstagande*

Det är logiskt att statschefen, i egenskap av statens främste 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 då en ny statsminister ska utses.

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

## **4. Statschefens immunitet, punkt 3 (V)**

av Mia Sydow Mölleby (V).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag 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 motion

2014/15:61 av Jonas Sjöstedt m.fl. (V) yrkande 3.

### *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.

Regeringen bör utreda monarkens åtalsimmunitet i syfte att upphäva denna immunitet.

## **5. Medlemskapet i Europeiska unionen och internationellt samarbete, punkt 6 (SD)**

av Jonas Millard (SD) och Fredrik Eriksson (SD).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi 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 motion  
2015/16:2620 av Mikael Jansson och David Lång (båda SD) och  
bifaller delvis motionerna  
2014/15:2666 av Kent Ekeroth (SD) och  
2015/16:2826 av Kent Ekeroth (SD).

### *Ställningstagande*

Bestämmelsen i regeringsformen om att Sverige är medlem i EU bör upphävas. Denna bestämmelse står nämligen i direkt konflikt med portalparagrafen i regeringsformen om att all offentlig makt i Sverige utgår från folket.

Vidare bör det inte uttryckligen av regeringsformen framgå att Sverige samarbetar med FN. I stället för att räkna upp organisationer i regeringsformen bör det finnas en skrivning om att Sverige deltar i internationella samarbeten där sådana är gynnsamma för riket.

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

## **6. Subsidiaritetsprincipen, punkt 9 (KD)**

av Tuve Skånberg (KD).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 9 borde ha följande lydelse:

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

Därmed bifaller riksdagen motion  
2014/15:880 av Tuve Skånberg och Mikael Oscarsson (KD).

### *Ställningstagande*

Subsidiaritetsprincipen bör vara ett styrande arbetsverktyg även på nationell nivå i Sverige. En sådan styrande effekt kan åstadkommas på så sätt att subsidiaritetsprincipen ges en normerande roll genom att den grundlagsfästs i regeringsformens första kapitel.

Regeringen bör tillsätta en utredning med uppgift att utreda subsidiaritetsprincipen i syfte att grundlagsfästa den och därmed göra den till en vägledande norm för den demokratiska uppbyggnaden.

## **7. Bestämmelse om Sverige , punkt 10 (SD)**

av Jonas Millard (SD) och Fredrik Eriksson (SD).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 10 borde ha följande lydelse:

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

Därmed bifaller riksdagen motion  
2015/16:2619 av Mikael Jansson och David Lång (båda SD) yrkande 1.

### *Ställningstagande*

Det fundament på vilket regeringsformen vilar utgörs av folkstyret, men i grundlagen sägs dock 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 den 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.

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

## **8. Nationella folkomröstningar, punkt 15 (SD)**

av Jonas Millard (SD) och Fredrik Eriksson (SD).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 15 borde ha följande lydelse:

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

Därmed bifaller riksdagen motionerna  
2014/15:1540 av Johnny Skalin (SD) och  
2015/16:1817 av Johnny Skalin (SD) samt  
bifaller delvis motionerna  
2014/15:1306 av Johnny Skalin (SD) och  
2015/16:1807 av Johnny Skalin (SD).

### *Ställningstagande*

En representativ demokrati är ett av de mest effektiva sätten att styra ett land. Det kan dock, om representanterna för folket inte är tillräckligt lyhörda gentemot väljarna, innebära att avståndet mellan väljarna och företrädarna för väljarna upplevs för stort. Ett sätt att skapa en högre legitimitet för den förda

politiken, på ett generellt plan, är att öppna upp för att i en större utsträckning låta väljarna avgöra politikens inriktning genom en ökad frekvens av folkomröstningar.

Regeringen bör bereda lagändringar för att öka användningen av folkomröstningar på nationell nivå och återkomma till riksdagen med ett sådant förslag.

## **9. Rättskipningens självständighet, punkt 17 (M)**

av Andreas Norlén (M), Annicka Engblom (M), Maria Abrahamsson (M) och Patrick Reslow (M).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 17 borde ha följande lydelse:

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

Därmed bifaller riksdagen motion  
2015/16:2500 av Andreas Norlén m.fl. (M) yrkande 3.

### *Ställningstagande*

Det har på senare år visat sig att domstolarnas självständighet är mer begränsad än vad regeringsformens bestämmelse därom kan ge intryck av. Som exempel i denna del kan nämnas ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD 2014 ref. 32). En tingsrätt hade lagt ut domstolens uppropslistor på sin webbplats, och Datainspektionen förelade tingsrätten att ta bort listorna eftersom förfarandet enligt Datainspektionen stred mot bestämmelser i 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 klargörs hur självständiga domstolarna är i förhållande till förvaltningsmyndigheterna.

Mot bakgrund av det anförda menar vi att det finns ett behov av att utreda hur långt domstolarnas grundlagsstadgade självständighet sträcker sig och om det finns anledning att i detta hänseende förtydliga regeringsformen.

## **10. Finansmakten och Riksbankens uppgifter, punkt 18 (SD)**

av Jonas Millard (SD) och Fredrik Eriksson (SD).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 18 borde ha följande lydelse:

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

Därmed bifaller riksdagen motionerna  
2014/15:1366 av Jan Lindholm (MP),  
2014/15:1552 av Josef Fransson (SD) och  
2015/16:725 av Jan Lindholm (MP).

### *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.

Regeringen bör bereda erforderliga lagändringar för att flytta formuleringen om penningheten i Sverige till regeringsformen och återkomma till riksdagen med ett sådant förslag.

## **11. Den offentliga äganderätten, punkt 19 (V)**

av Mia Sydow Mölleby (V).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 19 borde ha följande lydelse:

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

Därmed bifaller riksdagen motion  
2015/16:103 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) och  
bifaller delvis motionerna  
2014/15:319 av Peter Persson och Niklas Karlsson (S) och  
2015/16:1519 av Peter Persson m.fl. (S).

### *Ställningstagande*

De senaste åren har politiker sålt ut stora delar av vår gemensamma egendom, såsom skolor, vårdcentraler, apotek och allmännyttans lägenheter. I flera fall har utförsäljningarna gjorts till orimliga underpriser, men även när så inte är fallet finns det skäl att kringgärda utförsäljningar med särskilda regler. I grundlagarna finns ett starkt skydd för den privata äganderätten, men motsvarande skydd för den gemensamma egendomen är mycket svagt.

Regeringen bör låta utreda hur skyddet för gemensamt ägd egendom ska stärkas och därefter återkomma till riksdagen med ett förslag som grundlagsskyddar gemensamt ägd egendom.



# Särskilda yttranden

## 1. Bestämmelse om helgdagar, punkt 11 (SD)

Jonas Millard (SD) och Fredrik Eriksson (SD) anför:

När det gäller lagregleringen om vilka dagar som är helgdagar anser vi att ett första steg borde vara att se över lagen om allmänna helgdagar i syfte att ersätta första maj med en annan dag som nationell helgdag. Vid en sådan utredning borde annandag pingst eller Engelbrektsdagen övervägas som ny nationell helgdag. Mot bakgrund av det anförda har vi valt att i detta betänkande inte reservera oss.

## 2. Behörighetsvillkor för statsråd och för ledamöter och ersättare i riksdagen, punkt 13 (SD)

Jonas Millard (SD) och Fredrik Eriksson (SD) anför:

Betydelsen av att vara svensk medborgare urholkas successivt. Ett svenskt medborgarskap borde vara något som förtjänas under lång tid och dessutom innebära vissa exklusiva rättigheter. Väsentligt högre krav än i dag borde ställas för erhållande av svenskt medborgarskap och därmed också för att någon ska kunna utses till statsråd eller till ledamot och ersättare i riksdagen. Vi har dock valt att i detta betänkande inte reservera oss.

## 3. En författningsdomstol och normprövning, punkt 16 (M, C, L, KD)

Andreas Norlén (M), Annicka Engblom (M), Maria Abrahamsson (M), Per-Ingvar Johnsson (C), Patrick Reslow (M), Mathias Sundin (L) och Tuve Skånberg (KD) anför:

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.

Både en abstrakt normprövning i efterhand och en abstrakt normprövning i förväg förekommer i andra rättssystem. Olika argument kan anföras för respektive emot en abstrakt normprövning i allmänhet. Det finns också olika argument i frågan om huruvida en abstrakt normprövning bör utövas före eller efter det att lagar och andra föreskrifter har antagits.

Frågan om en abstrakt normprövning behandlades endast kortfattat av Grundlagsutredningen (SOU 2008:125 s. 375) och det kan därför finnas behov av ytterligare utredningsåtgärder i denna del. 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. Det kan även vara angeläget att utreda möjligheterna att inrätta en särskild domstol med uppgiften att utöva den abstrakta normprövningen, en författningsdomstol. Även andra sätt att organisera den abstrakta normprövningen kan övervägas i detta sammanhang. Frågan om behovet av en författningsdomstol och normprövning har dock relativt nyligen utretts av Grundlagsutredningen. Kommitténs betänkande var resultatet av en överenskommelse mellan företrädare för samtliga 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.

#### **4. En författningsdomstol och normprövning, punkt 16 (SD)**

Jonas Millard (SD) och Fredrik Eriksson (SD) anför:

Även om nuvarande konkreta normprövning i huvudsak kan anses fungera bra menar vi att det kan finnas skäl att överväga om det också bör införas en möjlighet till abstrakt normprövning.

Det kan även vara angeläget att utreda möjligheterna att inrätta en särskild domstol med uppgiften att utöva den abstrakta normprövningen. Då även andra sätt att organisera den abstrakta normprövningen än en renodlad författningsdomstol kan övervägas i detta sammanhang avstår vi från att nu ge uttryck för en avvikande uppfattning i en reservation. Vidare vill vi i denna del framhålla att det är djupt beklagligt att allianspartierna ännu en gång väljer att inte stå upp för sina egna förslag med en reservation när dessa kan tänkas sammanfalla med våra.

#### **5. Behörighetsvillkor för överbefälhavare, punkt 20 (SD)**

Jonas Millard (SD) och Fredrik Eriksson (SD) anför:

För det fallet att Sverige involveras i en väpnad konflikt ställs särskilda krav på lojalitet mot fäderneslandet från dess högsta befälhavare. Endast svenska medborgare bör kunna utses till överbefälhavare för den svenska försvarsmakten. Därtill kommer att ett svenskt medborgarskap borde vara något som förtjänas under lång tid och dessutom innebära vissa exklusiva rättigheter. Väsentligt högre krav än i dag borde ställas för erhållande av svenskt medborgarskap och kravet på svenskt medborgarskap för överbefälhavare borde återinföras i regeringsformen. Vi har dock valt att i detta betänkande inte reservera oss.

BILAGA

## Förteckning över behandlade förslag

## Motioner från allmänna motionstiden 2014/15

*2014/15:61 av Jonas Sjöstedt m.fl. (V):*

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att en utredning bör tillsättas för att utreda det svenska statsskicket i syfte att införa republik.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att upphäva monarkens åtalsimmunitet.

*2014/15:96 av Jonas Jacobsson Gjörtler (M):*

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att minska antalet riksdagsledamöter.

*2014/15:118 av Jenny Petersson (M):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att se över möjligheten att minska antalet riksdagsledamöter.

*2014/15:174 av Johanna Jönsson (C):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att minska antalet ledamöter i Sveriges riksdag till 249 ledamöter och att en del av de resurser som lösgörs bör fördelas så att ledamöterna får större personella resurser för att kunna arbeta mer effektivt.

*2014/15:319 av Peter Persson och Niklas Karlsson (S):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om skydd för gemensam egendom.

*2014/15:401 av Birgitta Ohlsson och Maria Weimer (FP):*

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att statsskicket republik bör införas.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att kungen bör fråntas sin roll som ordförande i Utrikesnämnden så länge monarkin existerar som statsskick.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att utländska ambassadörer bör överlämna sina kreditivbrev hos talmannen eller utrikesministern så länge monarkin existerar som statsskick.

4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att utrikesministern bör utfärda utnämningssbrev till svenska konsulter utomlands så länge monarkin existerar som statsskick.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att statschefsrollen i förhållande till främmande makt bör utövas av talmannen eller statsministern så länge monarkin existerar som statsskick.

*2014/15:518 av Hillevi Larsson (S):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om en demokratiskt vald statschef.

*2014/15:615 av Rasmus Ling (MP):*

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att uppmärksamma 100-årsjubileet av den allmänna och lika rösträtten.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att tillsätta en kommitté för att kartlägga hur Sveriges väg till demokrati såg ut och se över hur vi kan dra lärdomar av detta inför framtiden.

*2014/15:717 av Sara Karlsson och Lawen Redar (S):*

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att avskaffa monarkin i Sverige.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att tillsätta en utredning som ska se över hur Sveriges statsskick ska se ut efter monarkins avskaffande.

*2014/15:785 av Birgitta Ohlsson (FP):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att utreda möjligheten att införa en demokratikanon.

*2014/15:880 av Tuve Skånberg och Mikael Oscarsson (KD):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om en utredning om subsidiaritetsprincipen i syfte att grundlagsfästa den och därmed göra den till en vägledande norm för den demokratiska uppbyggnaden.

*2014/15:1304 av Johnny Skalin (SD):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att införa en nationell författningsdomstol.

*2014/15:1306 av Johnny Skalin (SD):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om riksdagens skyldighet att genomföra folkomröstningar.

*2014/15:1362 av Annicka Engblom m.fl. (M, C, FP, KD):*

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att tillsätta en utredning som ska se över möjligheten att inrätta en författningsdomstol.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att tillsätta en utredning som ska se över behovet av att införa en möjlighet till abstrakt normprövning.

*2014/15:1366 av Jan Lindholm (MP):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att flytta formuleringen om penningenheten från riksbankslagen till grundlagen.

*2014/15:1371 av Niclas Malmberg och Rasmus Ling (MP):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att utreda formerna för ett avskaffande av arvkungariket.

*2014/15:1540 av Johnny Skalin (SD):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att använda folkomröstningar som ett mer generellt verktyg i stora och avgörande frågor.

*2014/15:1552 av Josef Fransson (SD):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att en mening från riksbankslagen som lyder ”Penningheten i Sverige kallas krona och delas i etthundra öre” bör överföras till 9 kap. 14 § regeringsformen.

*2014/15:1569 av Johanna Jönsson (C):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att avskaffa monarkin.

*2014/15:1654 av Annika Lillemets och Valter Mutz (MP):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om karantänsregler.

*2014/15:1967 av Martin Kinnunen (SD):*

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att införa folkinitiativ på nationell nivå.

*2014/15:1999 av Hans Wallmark (M):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att se över antalet riksdagsledamöter.

*2014/15:2098 av Pavel Gamov (SD):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att inrätta en svensk författningsdomstol.

*2014/15:2128 av Markus Wiechel (SD):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att tydliggöra Riksrevisionens uppgift.

*2014/15:2256 av Anna-Lena Sörenson m.fl. (S):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att se över förutsättningarna för att fasa ut monarkin till förmån för ett demokratiskt statsskick.

*2014/15:2388 av Aron Modig (KD):*

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att antalet riksdagsledamöter bör minska från dagens 349 till 199.
2. Riksdagen tillkännager för riksdagsstyrelsen som sin mening vad som anförs i motionen om att de resurser som frigörs genom minskningen av antalet ledamöter läggs på ett utökat tjänstemannastöd per ledamot

*2014/15:2456 av Johan Hedin (C):*

14. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att inrätta en författningsdomstol.

*2014/15:2615 av Lotta Olsson (M):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att utreda vilken som är den mest funktionella placeringen av Sveriges huvudstad.

*2014/15:2666 av Kent Ekeröth (SD):*

Riksdagen beslutar att upphäva bestämmelsen i regeringsformens 2 kap. 10 § om Sveriges medlemskap i EU.

*2014/15:2909 av David Lång och Mikael Jansson (SD):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att låta statschefen ta över de uppgifter som utförs av talmannen i samband med att en statsminister ska utses.

*2014/15:2911 av David Lång och Mikael Jansson (SD):*

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att endast den som innehaft svenskt medborgarskap i minst tio år ska kunna utses till statsråd.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att endast den som innehaft svenskt medborgarskap i minst tio år ska kunna vara valbar till riksdagen som ledamot eller ersättare till ledamot.
9. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att återinföra i regeringsformen att endast svenska medborgare ska kunna utses till överbefälhavare för den svenska försvarsmakten.
10. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att endast den som fötts till svensk medborgare och innehaft sitt medborgarskap i hela sitt liv ska kunna utses till överbefälhavare för den svenska försvarsmakten.

## Motioner från allmänna motionstiden 2015/16

*2015/16:77 av Jonas Jacobsson Gjörtler (M):*

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

*2015/16:99 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med förslag gällande karenstid för statsråd m.fl. och tillkännager detta för regeringen.

*2015/16:103 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att det bör utredas hur ett grundlagsskydd för gemensamt ägd egendom kan utformas och tillkännager detta för regeringen.

*2015/16:446 av Teres Lindberg (S):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att göra kungafamiljen till fria och jämlika svenska medborgare och tillkännager detta för regeringen.

2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att göra det svenska statsskicket demokratiskt i verklig mening och tillkännager detta för regeringen.

*2015/16:544 av Birgitta Ohlsson (FP):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda möjligheten att införa en demokratikanon och tillkännager detta för regeringen.

*2015/16:569 av Hillevi Larsson (S):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en demokratiskt vald statschef och tillkännager detta för regeringen.

*2015/16:717 av Yasmine Larsson m.fl. (S, MP, V, FP):*

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.

*2015/16:725 av Jan Lindholm (MP):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att flytta formuleringen om penningenheten från riksbankslagen till grundlagen och tillkännager detta för regeringen.

*2015/16:872 av Sara Karlsson och Lawen Redar (båda S):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att avskaffa monarkin i Sverige och tillkännager detta för regeringen.

*2015/16:939 av Rickard Nordin (C):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om införande av en konstitutionsdomstol och tillkännager detta för regeringen.

*2015/16:1075 av Hans Wallmark (M):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att göra en översyn av antalet riksdagsledamöter och tillkännager detta för regeringen.

*2015/16:1413 av Petter Löberg (S):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att arvsmonarkin ska avskaffas och tillkännager detta för regeringen.



*2015/16:1517 av Hillevi Larsson och Hans Hoff (båda S):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utvärdera följderna av avskaffandet av uppenbarhetsrequisitet vid normprövning i svensk rättstillämpning och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över myndigheters normprövningsrätt enligt 12 kap. 10 § regeringsformen och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över Lagrådets roll och befogenheter och tillkännager detta för regeringen.

*2015/16:1519 av Peter Persson m.fl. (S):*

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

*2015/16:1596 av Jenny Petersson (M):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över ett minskat antal riksdagsledamöter och tillkännager detta för regeringen.

*2015/16:1656 av Erik Bengtzboe (M):*

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

*2015/16:1807 av Johnny Skalin (SD):*

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

*2015/16:1817 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.

*2015/16:1820 av Johnny Skalin (SD):*

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

*2015/16:1993 av Caroline Szyber och Tuve Skånberg (båda KD):*

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

*2015/16:2036 av Pavel Gamov (SD):*

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

*2015/16:2116 av Erik Bengtzboe (M):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Sverige bör inrätta en konstitutionsdomstol och tillkännager detta för regeringen.

*2015/16:2302 av Finn Bengtsson m.fl. (M):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att en utredning om budgetprocessen så som den beskrivs i den så kallade decemberöverenskommelsen, DÖ, måste komma till stånd omgående och tillkännager detta för regeringen.

*2015/16:2332 av Karin Enström m.fl. (M):*

10. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om formuleringen ”allt fastare sammanslutning” (”ever closer union”) i fördraget om Europeiska unionen och tillkännager detta för regeringen.
11. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om nationella parlaments roll i EU-samarbetet och tillkännager detta för regeringen.
12. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en översyn av nationella parlaments roll i EU-samarbetet och riksdagens relationer med EU och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2015/16:2337 av Finn Bengtsson m.fl. (M):*

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

*2015/16:2387 av Anna-Lena Sörenson 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 statskick och tillkännager detta för regeringen.

*2015/16:2487 av Rasmus Ling (MP):*

Del 1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om författningspolitiska frågor och tillkännager detta för regeringen.

*Förslaget behandlas i den del som avser positiv parlamentarism.*

*2015/16:2487 av Rasmus Ling (MP):*

Del 2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om författningspolitiska frågor och tillkännager detta för regeringen.

*Förslaget behandlas i den del som avser normprövning.*

*2015/16:2500 av Andreas Norlén m.fl. (M):*

3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om behovet av att utreda hur långt domstolarnas grundlagsstadgade självständighet sträcker sig och om det finns anledning att i detta hänseende förtydliga regeringsformen, och riksdagen tillkännager detta för regeringen.

*2015/16:2618 av Mikael Jansson och David Lång (båda SD):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att införa en skrivning om att ny monark ska väljas om den nuvarande ätten Bernadotte utslocknar, och riksdagen tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utöka monarkens roll vid regeringsbildandet och tillkännager detta för regeringen.

*2015/16:2619 av Mikael Jansson och David Lång (båda SD):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att införa en ny programskrivning med kontinental förebild, där vi erkänner att Sverige är svenskarnas land samt den svenska kulturella särarten, det svenska språket och den svenska historien så som avgörande för framväxten av det moderna Sverige och att det nutida Sverige är en fortsättning på den svenska historien, och riksdagen tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att de helgdagar, med undantag för första maj vilken bör ersättas med annan helgdag, som anges i lagen (1989:253) om allmänna helgdagar ska lyftas in på lämplig plats i regeringsformen och tillkännager detta för regeringen.

*2015/16:2620 av Mikael Jansson och David Lång (båda SD):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att i stället för att räkna upp organisationer i regeringsformen ha en skrivning om att Sverige deltar i internationella samarbeten där sådana är gynnsamma för riket, och riksdagen tillkännager detta för regeringen.

*2015/16:2641 av Birgitta Ohlsson och Said Abdu (båda FP):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att republik bör införas och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att så länge som monarkin existerar som statsskick bör kungen fräntas sin roll som ordförande i Utrikesnämnden och tillkännager detta för regeringen.

3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att så länge som monarkin existerar som statsskick bör utländska ambassadörer överlämna sina kreditivbrev hos talmannen eller utrikesministern och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att så länge som monarkin existerar som statsskick bör utrikesministern utfärda utnämningssbrev till svenska konsulter utomlands och tillkännager detta för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att så länge som monarkin existerar som statsskick bör statschefsrollen i förhållande till främmande makt utövas av talmannen eller statsministern och tillkännager detta för regeringen.

*2015/16:2712 av Tuve Skånberg m.fl. (KD):*

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

*2015/16:2788 av Mathias Sundin m.fl. (FP):*

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

*2015/16:2826 av Kent Ekeröth (SD):*

Riksdagen beslutar att upphäva bestämmelsen i 2 kap. 10 § regeringsformen om Sveriges medlemskap i EU.

*2015/16:2839 av Markus Wiechel (SD):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över införandet av e-petitioner och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2015/16:3063 av Martin Kinnunen (SD):*

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

*2015/16:3106 av Markus Wiechel (SD):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att tydliggöra Riksrevisionsverkets uppgift och tillkännager detta för regeringen.