

Konstitutionsutskottets betänkande 2022/23:KU30

Författningsfrågor

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen avslår samtliga motionsyrkanden. Yrkandena rör frågor om bl.a. statskicket, statschefens uppgifter och immunitet, ökad insyn i Kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet samt EU-samarbetet. Några motionsyrkanden handlar om att på olika sätt vitalisera demokratin. Andra motionsyrkanden rör en representativ fördelning av politiska uppdrag, yttre hot mot politiska partier, partifinansiering, en minskning av antalet riksdagsledamöter, byte av partitillhörighet och ledamotsuppdraget, reglering av lobbyister samt regeringsarbetet. Vidare behandlas motionsyrkanden om regeringsbildning, konstitutionsutskottets granskning, ett utvidgat ansvar för statsråd och misstroendevotum. Det finns även motionsyrkanden om en författningsdomstol, formerna för grundlagsändringar, domstolarnas oberoende och finansmakten. I betänkandet behandlas också motionsyrkanden om grundlagsbestämmelser om bl.a. det svenska språket, nationella minoriteter och svenskt medborgarskap. Andra motionsyrkanden rör en krislagstiftning, den offentliga äganderätten, public service och Riksrevisionens uppgifter.

I betänkandet finns 44 reservationer (S, SD, V, C, MP) och ett särskilt yttrande (C).

Behandlade förslag

Cirka 80 yrkanden i motioner från allmänna motionstiden 2022/23.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	4
Redogörelse för ärendet	11
Utskottets överväganden	12
Statsskicket och statschefens uppdrag	12
Frågor kopplade till EU-samarbetet	25
Åtgärder för att vitalisera demokratin	32
Politiska partier, riksdagsarbetet och lobbyister	41
Regeringsarbetet m.m.	53
Förhållandet mellan regeringen och riksdagen	57
En författningsdomstol	70
Grundlagsändringar och domstolarnas ställning	78
Finansmakten	92
Grundlagsreglering m.m.	97
En krislagstiftning	103
Den offentliga äganderätten	108
Public service	110
Riksrevisionens uppgifter	114
Reservationer	117
1. Statsskicket, punkt 1 (SD)	117
2. Statsskicket, punkt 1 (V)	117
3. Vissa av successionsordningens bestämmelser, punkt 2 (V)	118
4. Statschefens uppgifter, punkt 3 (SD)	118
5. Statschefens immunitet, punkt 4 (V)	119
6. Statschefens kröning, punkt 5 (SD)	119
7. Ökad insyn i Kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet, punkt 6 (V)	120
8. Internationellt samarbete, punkt 7 (SD)	120
9. Rättsstatsprincipen och ett mer demokratiskt EU, punkt 8 (C)	121
10. Rättsstatsprincipen och ett mer demokratiskt EU, punkt 8 (MP)	122
11. Nationella folkomröstningar och medborgarinitiativ, punkt 9 (SD) ...	122
12. Nationella folkomröstningar och medborgarinitiativ, punkt 9 (MP) ..	123
13. En ny maktutredning, punkt 11 (V)	123
14. En ny maktutredning, punkt 11 (MP)	124
15. En nationell demokratifunktion, punkt 12 (MP)	124
16. En representativ fördelning av politiska uppdrag, punkt 13 (MP)	125
17. Yttre hot mot politiska partier, punkt 14 (C)	125
18. Partifinansiering, punkt 15 (S)	126
19. Partifinansiering, punkt 15 (C)	126
20. Partifinansiering, punkt 15 (MP)	127
21. Byte av partitillhörighet och ledamotsuppdraget, punkt 17 (SD)	128
22. Reglering av lobbyister, punkt 18 (S)	128
23. Reglering av lobbyister, punkt 18 (C)	129
24. Reglering av lobbyister, punkt 18 (MP)	130
25. Statsrådsförsäkran, punkt 19 (SD)	130
26. Regeringsarbetet, punkt 20 (SD)	131
27. Konstitutionsutskottets granskning, punkt 22 (SD)	131
28. Ett utvidgat ansvar för statsråd, punkt 23 (SD)	132
29. Ett utvidgat ansvar för statsråd, punkt 23 (C)	133

30. Misstroendevotum, punkt 24 (C)	133
31. En författningsdomstol, punkt 25 (C)	134
32. Formerna för grundlagsändringar m.m., punkt 26 (MP)	135
33. Domstolarnas oberoende, punkt 28 (MP)	135
34. Grundläggande regler om budget, punkt 29 (C)	136
35. Penningheten, punkt 30 (SD)	136
36. Bestämmelser om Sverige och det svenska språket, punkt 31 (SD) ...	137
37. Bestämmelser om nationella minoriteter och minoritetsspråken, punkt 32 (SD)	137
38. Bestämmelser om nationella minoriteter och minoritetsspråken, punkt 32 (V)	138
39. Bestämmelser om nationella minoriteter och minoritetsspråken, punkt 32 (C)	138
40. Bestämmelser om svenskt medborgarskap, punkt 33 (SD)	139
41. Bestämmelse om helgdagar, punkt 34 (SD)	139
42. Den offentliga äganderätten, punkt 36 (V)	140
43. Public service, punkt 37 (S)	141
44. Public service, punkt 37 (MP)	141
Särskilt yttrande	143
En krislagstiftning, punkt 35 (C)	143
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	144
Motioner från allmänna motionstiden 2022/23	144

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Statsskicket och statschefens uppdrag

1. Statsskicket

Riksdagen avslår motionerna

2022/23:33 av Niels Paarup-Petersen m.fl. (C, S, L, V, MP) yrkande 1,

2022/23:1001 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 11,

2022/23:1194 av Teresa Carvalho m.fl. (S) och

2022/23:1216 av Jessica Wetterling m.fl. (V) yrkande 1.

Reservation 1 (SD)

Reservation 2 (V)

2. Vissa av successionsordningens bestämmelser

Riksdagen avslår motion

2022/23:33 av Niels Paarup-Petersen m.fl. (C, S, L, V, MP) yrkandena 3–5.

Reservation 3 (V)

3. Statschefens uppgifter

Riksdagen avslår motionerna

2022/23:799 av Björn Söder (SD) och

2022/23:1000 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 2.

Reservation 4 (SD)

4. Statschefens immunitet

Riksdagen avslår motionerna

2022/23:33 av Niels Paarup-Petersen m.fl. (C, S, L, V, MP) yrkande 2
och

2022/23:1216 av Jessica Wetterling m.fl. (V) yrkande 3.

Reservation 5 (V)

5. Statschefens kröning

Riksdagen avslår motion

2022/23:1001 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 12.

Reservation 6 (SD)

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

Riksdagen avslår motionerna

2022/23:33 av Niels Paarup-Petersen m.fl. (C, S, L, V, MP) yrkande 6
och

2022/23:1216 av Jessica Wetterling m.fl. (V) yrkande 2.

Reservation 7 (V)

Frågor kopplade till EU-samarbetet

7. Internationellt samarbete

Riksdagen avslår motion

2022/23:1001 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 9.

Reservation 8 (SD)

8. Rättsstatsprincipen och ett mer demokratiskt EU

Riksdagen avslår motionerna

2022/23:181 av Märta Stenevi m.fl. (MP) yrkande 33,

2022/23:849 av Kerstin Lundgren m.fl. (C) yrkande 35 och

2022/23:1882 av Malin Björk m.fl. (C) yrkande 41.

Reservation 9 (C)

Reservation 10 (MP)

Åtgärder för att vitalisera demokratin

9. Nationella folkomröstningar och medborgarinitiativ

Riksdagen avslår motionerna

2022/23:181 av Märta Stenevi m.fl. (MP) yrkande 4,

2022/23:425 av Staffan Eklöf (SD) och

2022/23:962 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 4.

Reservation 11 (SD)

Reservation 12 (MP)

10. Internationella avtal

Riksdagen avslår motionerna

2022/23:423 av Staffan Eklöf (SD) och

2022/23:424 av Staffan Eklöf (SD).

11. En ny maktutredning

Riksdagen avslår motionerna

2022/23:181 av Märta Stenevi m.fl. (MP) yrkande 1 och

2022/23:1232 av Maj Karlsson m.fl. (V) yrkande 3.

Reservation 13 (V)

Reservation 14 (MP)

12. En nationell demokratifunktion

Riksdagen avslår motion

2022/23:181 av Märta Stenevi m.fl. (MP) yrkande 24.

Reservation 15 (MP)

*Politiska partier, riksdagsarbetet och lobbyister***13. En representativ fördelning av politiska uppdrag**

Riksdagen avslår motion

2022/23:2277 av Märta Stenevi m.fl. (MP) yrkandena 3 och 4.

*Reservation 16 (MP)***14. Yttre hot mot politiska partier**

Riksdagen avslår motion

2022/23:1882 av Malin Björk m.fl. (C) yrkande 12.

*Reservation 17 (C)***15. Partifinansiering**

Riksdagen avslår motionerna

2022/23:40 av Rasmus Ling m.fl. (MP),

2022/23:181 av Märta Stenevi m.fl. (MP) yrkande 10,

2022/23:632 av Niels Paarup-Petersen (C) yrkandena 1 och 2,

2022/23:1661 av Rickard Nordin (C),

2022/23:1882 av Malin Björk m.fl. (C) yrkandena 13 och 16 samt

2022/23:2166 av Ida Karkiainen m.fl. (S) yrkande 6.

*Reservation 18 (S)**Reservation 19 (C)**Reservation 20 (MP)***16. En minskning av antalet riksdagsledamöter**

Riksdagen avslår motion

2022/23:1845 av Sten Bergheden (M).

17. Byte av partitillhörighet och ledamotsuppdraget

Riksdagen avslår motionerna

2022/23:1000 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 1,

2022/23:1266 av Markus Wiechel och Alexander Christiansson (båda SD) yrkande 1 och

2022/23:1840 av Maria Stockhaus (M).

*Reservation 21 (SD)***18. Reglering av lobbyister**

Riksdagen avslår motionerna

2022/23:181 av Märta Stenevi m.fl. (MP) yrkande 8,

2022/23:1126 av Mattias Vepsä och Lawen Redar (båda S),

2022/23:1345 av Peter Hultqvist m.fl. (S),

2022/23:1552 av Gustaf Lantz och Petter Löberg (båda S),

2022/23:1882 av Malin Björk m.fl. (C) yrkande 17 och

2022/23:2166 av Ida Karkiainen m.fl. (S) yrkande 7.

Reservation 22 (S)

Reservation 23 (C)

Reservation 24 (MP)

Regeringsarbetet m.m.

19. Statsrådsförsäkran

Riksdagen avslår motion

2022/23:1000 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 3.

Reservation 25 (SD)

20. Regeringsarbetet

Riksdagen avslår motion

2022/23:1002 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 4.

Reservation 26 (SD)

Förhållandet mellan regeringen och riksdagen

21. Regeringsbildning

Riksdagen avslår motion

2022/23:1556 av Aida Birinxhiku m.fl. (S).

22. Konstitutionsutskottets granskning

Riksdagen avslår motion

2022/23:1002 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkandena 2 och 3.

Reservation 27 (SD)

23. Ett utvidgat ansvar för statsråd

Riksdagen avslår motionerna

2022/23:1002 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 1 och

2022/23:1882 av Malin Björk m.fl. (C) yrkande 18.

Reservation 28 (SD)

Reservation 29 (C)

24. Misstroendevotum

Riksdagen avslår motion

2022/23:1881 av Malin Björk m.fl. (C) yrkande 5.

Reservation 30 (C)

Normkontroll

25. En författningsdomstol

Riksdagen avslår motion

2022/23:1881 av Malin Björk m.fl. (C) yrkande 1.

Reservation 31 (C)

*Grundlagsändringar och domstolarnas ställning***26. Formerna för grundlagsändringar m.m.**

Riksdagen avslår motionerna

2022/23:181 av Märta Stenevi m.fl. (MP) yrkande 27,

2022/23:1074 av Ann-Sofie Alm (M) yrkande 1 och

2022/23:1882 av Malin Björk m.fl. (C) yrkande 2.

Reservation 32 (MP)

27. Vallagen som semikonstitutionell lag

Riksdagen avslår motion

2022/23:1074 av Ann-Sofie Alm (M) yrkande 3.

28. Domstolarnas oberoende

Riksdagen avslår motionerna

2022/23:181 av Märta Stenevi m.fl. (MP) yrkande 28,

2022/23:1074 av Ann-Sofie Alm (M) yrkande 2 och

2022/23:1882 av Malin Björk m.fl. (C) yrkande 3.

Reservation 33 (MP)

*Finansmakten***29. Grundläggande regler om budget**

Riksdagen avslår motion

2022/23:1881 av Malin Björk m.fl. (C) yrkande 6.

Reservation 34 (C)

30. Penningheten

Riksdagen avslår motion

2022/23:1001 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 10.

Reservation 35 (SD)

*Grundlagsreglering m.m.***31. Bestämmelser om Sverige och det svenska språket**

Riksdagen avslår motionerna

2022/23:1001 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkandena 1 och 6 samt

2022/23:1955 av Runar Filper m.fl. (SD) yrkande 4.

Reservation 36 (SD)

32. Bestämmelser om nationella minoriteter och minoritetsspråken

Riksdagen avslår motionerna

2022/23:1001 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 5,

2022/23:1214 av Nooshi Dadgostar m.fl. (V) yrkande 1 och

2022/23:1881 av Malin Björk m.fl. (C) yrkande 4.

Reservation 37 (SD)

Reservation 38 (V)

Reservation 39 (C)

33. Bestämmelser om svenskt medborgarskap

Riksdagen avslår motion

2022/23:1001 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 2.

Reservation 40 (SD)

34. Bestämmelse om helgdagar

Riksdagen avslår motion

2022/23:1001 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 8.

Reservation 41 (SD)

Övriga frågor

35. En krislagstiftning

Riksdagen avslår motion

2022/23:1881 av Malin Björk m.fl. (C) yrkande 10.

36. Den offentliga äganderätten

Riksdagen avslår motionerna

2022/23:56 av Jessica Wetterling m.fl. (V) yrkandena 1 och 2 samt

2022/23:1380 av Niklas Karlsson och Joakim Sandell (båda S).

Reservation 42 (V)

37. Public service

Riksdagen avslår motionerna

2022/23:181 av Märta Stenevi m.fl. (MP) yrkande 13,

2022/23:1503 av Hanna Westerén (S),

2022/23:1727 av Eva Lindh m.fl. (S) och

2022/23:2054 av Lawen Redar m.fl. (S) yrkande 25.

Reservation 43 (S)

Reservation 44 (MP)

38. Riksrevisionens uppgifter

Riksdagen avslår motionerna

2022/23:1265 av Markus Wiechel och Alexander Christiansson (båda SD) yrkande 2 och

2022/23:2160 av Markus Wiechel och Alexander Christiansson (båda SD).

Stockholm den 20 april 2023

På konstitutionsutskottets vägnar

Ida Karkiainen

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Ida Karkiainen (S), Erik Ottoson (M), Matheus Enholm (SD), Hans Ekström (S), Mirja Räihä (S), Ulrik Nilsson (M), Per-Arne Håkansson (S), Malin Danielsson (L), Amalia Rud Pedersen (S), Susanne Nordström (M), Jessica Wetterling (V), Gudrun Brunegård (KD), Malin Björk (C), Lars Englund (M), Jan Riise (MP), Lars Johnsson (M) och Lars Andersson (SD).

Redogörelse för ärendet

I betänkandet behandlar konstitutionsutskottet ca 80 motionsyrkanden om författningsfrågor från allmänna motionstiden 2022/23.

Motionsyrkandena rör frågor om bl.a. statskicket, statschefens uppgifter och immunitet, ökad insyn i Kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet samt EU-samarbetet. Några motionsyrkanden handlar om att på olika sätt vitalisera demokratin. Andra motionsyrkanden rör en representativ fördelning av politiska uppdrag, yttre hot mot politiska partier, partifinansiering, en minskning av antalet riksdagsledamöter, byte av partitillhörighet och ledamotsuppdraget, reglering av lobbyister samt regeringsarbetet. Vidare behandlas motionsyrkanden om regeringsbildning, konstitutionsutskottets granskning, ett utvidgat ansvar för statsråd och misstroendevotum. Det finns även motionsyrkanden om en författningsdomstol, formerna för grundlagsändringar, domstolarnas oberoende och finansmakten. I betänkandet behandlas också motionsyrkanden om grundlagsbestämmelser om bl.a. det svenska språket, nationella minoriteter och svenskt medborgarskap. Andra motionsyrkanden rör en krislagstiftning, den offentliga äganderätten, public service och Riksrevisionens uppgifter.

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

Utskottets överväganden

Statsskicket och statschefens uppdrag

Utskottets förslag i korthet

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

Jämför reservation 1 (SD), 2 (V), 3 (V), 4 (SD), 5 (V), 6 (SD) och 7 (V).

Motionerna

Statsskicket

I kommittémotion 2022/23:1001 yrkande 11 begär Matheus Enholm m.fl. (SD) att det införs en skrivning i grundlag om att en ny monark ska väljas om den nuvarande ätten Bernadotte utslocknar. Motionärerna anför bl.a. att det är angeläget att säkerställa att Sverige förblir en monarki och att det förut fanns en bestämmelse i successionsordningen som motsvarar förslaget.

Jessica Wetterling m.fl. (V) efterlyser i kommittémotion 2022/23:1216 yrkande 1 en utredning om det svenska statsskicket i syfte att införa republik. Att monarkin bör avskaffas framförs även av Niels Paarup-Petersen m.fl. (C, S, L, V, MP) i motion 2022/23:33 yrkande 1 och av Teresa Carvalho m.fl. (S) i motion 2022/23:1194. Motionärerna anför bl.a. att det nuvarande systemet med monarki är otidsenligt. Enligt motionärerna ska en statschef tillsättas enligt demokratiska principer, och all offentlig makt ska utgå från folket och genom folkets val.

Vissa av successionsordningens bestämmelser

Niels Paarup-Petersen m.fl. (C, S, L, V, MP) yrkar i motion 2022/23:33 att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag om att avskaffa beaktelsesvånget för statschefen (yrkande 3), successionsordningens krav på att prinsar och prinsessor av det svenska kungahuset inte får ingå äktenskap om regeringen efter begäran från kungen inte lämnat sitt samtycke (yrkande 4) och förbudet för tronföljare att lämna riket utan kungens vetskap och samtycke (yrkande 5). Motionärerna framhåller bl.a. att det faktum att man i lag inskränker vuxna människors religionsfrihet och rörelsefrihet och kräver samtycke för ingående av äktenskap inte kan klassas som annat än en kvarleva från forna tiders samhällsstruktur där ätten spelade en avgörande roll för människors sociala status. Till dess att monarkin avskaffas bör dessa principer enligt motionärerna förändras.

Statschefens uppgifter

I kommittémotion 2022/23:1000 yrkande 2 anser Matheus Enholm m.fl. (SD) att monarkens uppgift att utse regeringen ska återinföras. Motionärerna framhåller att det i alla andra europeiska monarkier är statschefen, dvs. monarken, som formellt leder arbetet med att utse en regeringsbildare och att detta även bör gälla i Sverige. Därmed minskas även risken att talmannens val av statsminister präglas av hans eller hennes lojalitet med sitt parti eller sin partigrupp. Även Björn Söder (SD) begär i motion 2022/23:799 att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att ändra regeringsformen så att statschefen åter får ansvaret för att föreslå en ny statsminister för riksdagen.

Statschefens immunitet

Jessica Wetterling m.fl. (V) yrkar i kommittémotion 2022/23:1216 yrkande 3 att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör utreda monarkens totala åtalsimmunitet i syfte att upphäva denna immunitet. Motionärerna framhåller att det oavsett hur en statschef utses inte är rimligt med total åtalsimmunitet. Enligt motionärerna bör statschefens immunitet motsvara den begränsade immunitet som gäller för riksdagens ledamöter. Även Niels Paarup-Petersen m.fl. (C, S, L, V, MP) efterlyser i motion 2022/23:33 yrkande 2 ett tillkännagivande om att statschefens åtalsimmunitet bör avskaffas.

Statschefens kröning

Matheus Enholm m.fl. (SD) begär i kommittémotion 2022/23:1001 yrkande 12 ett tillkännagivande om att inför nästa trontillträde utreda frågan om en modern kröning.

Ökad insyn i Kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet

Jessica Wetterling m.fl. (V) anför i kommittémotion 2022/23:1216 yrkande 2 att regeringen bör tillsätta en utredning i syfte att ta fram ett system för att granska och öka insynen i Kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet. Motionärerna framhåller att monarken skulle kunna få ett arvode som används för finansiering av privata utgifter medan kostnader som härrör från själva uppdraget bör finansieras genom anslag till Kungliga Hovstaterna. Dessa omkostnader blir då tydligt avskilda från monarkens privata ekonomi och bör utan svårigheter kunna granskas. Även Niels Paarup-Petersen m.fl. (C, S, L, V, MP) begär i motion 2022/23:33 yrkande 6 ett tillkännagivande om att regeringen bör återkomma med förslag till krav på insyn i Kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet.

Gällande rätt m.m.

Statsskicket

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

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

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

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

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

Att kungahuset utslocknar innebär att det inte längre finns någon successionsberättigad och inte heller kan väntas någon sådan. För denna situation föreskriver regeringsformen alltså endast att riksdagen utser en riksföreståndare och en vice riksföreståndare. Tanken med bestämmelsen är enligt förarbetena till regeringsformen att riksdagen ska få rådrum att ta ställning till den framtida statsformen (prop. 1973:90 s. 175 f.). Enligt förarbetena kan det knappast komma i fråga att i regeringsformen ge föreskrifter om val av ett nytt kungahus. Samtidigt framgår det av förarbetena att en ordning med en permanent riksföreståndare torde stå i viss motsättning till bestämmelsen i regeringsformen om att kungen är rikets statschef (jfr 1 kap. 5 § regeringsformen). Enligt förarbetena finns det emellertid inte någon skyldighet att välja ett nytt kungahus (prop. 1973:90 s. 486). Av denna anledning upphävdes också i samband med införandet av den nya regeringsformen 1974 bestämmelsen i successionsordningen om att riksdagen vid kungahusets utslocknande skulle välja ett nytt kungahus.

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

Vissa av successionsordningens bestämmelser

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

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

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

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

Statschefens uppgifter m.m.

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

Regeringsskifte äger enligt 6 kap. 6 § regeringsformen rum vid en särskild konselj inför statschefen. Av 10 kap. 12 § regeringsformen följer att statschefen är ordförande vid sammanträden med Utrikesnämnden. Statschefen förklarar också enligt 3 kap. 6 § riksdagsordningen riksmötet öppnat, och han eller hon får avge en ämbetsförklaring inför kammaren (6 kap. 17 § riksdagsordningen). Av förarbetsuttalandena framgår att statschefens uppgifter i övrigt bestäms genom sedvana (prop. 1973:90 s. 173). Rollen som rikets främsta företrädare i förhållande till andra länder anses vara av särskilt intresse. Enligt folkrätten ackrediteras andra länders sändebud hos statschefen, och det är han eller hon som undertecknar de svenska sändebudens kreditivbrev. Vidare fullgör statschefen inrikes representationsuppgifter av mer eller mindre officiell karaktär inom skilda områden i samhällslivet.

Av regeringsformen framgår vidare att statsministern ska hålla statschefen underrättad om rikets angelägenheter, och när det behövs sammanträder

regeringen i konselj under statschefens ordförandeskap (5 kap. 3 §). Innan statschefen reser utomlands ska han eller hon samråda med statsministern.

Statschefens immunitet

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

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

Statschefens kröning

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

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

Enligt 6 kap. 17 § riksdagsordningen får statschefen avge ämbetsförklaring inför kammaren. Ämbetsförklaringen är en förklaring till riksdagen att statschefen är villig att åta sig de plikter som är förenade med ämbetet (Holmberg m.fl., s. 699). Av bestämmelsen i riksdagsordningen följer att statschefen inte är skyldig att avge en ämbetsförklaring. Enligt förarbetena till bestämmelsen bör statschefen dock göra det (prop. 1973:90 s. 270). En ämbetsförklaring bör avläggas, förutom av en ny kung eller drottning, även av en annan person som under en längre tid ska tjänstgöra som statschef. Ämbetsförklaring ersatte den tidigare kungaförsäkran som kungen skulle avge. Någon författningsbestämmelse om att en tillträdande kung skulle avlägga kungaförsäkran fanns inte, utan detta följde av praxis. Skälen till att kungaförsäkran avskaffades var att den ansågs föråldrad och inte kunde bestå sedan en ny författning hade införts (prop. 1973:90 s. 270).

Kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet

Inledning

Anslaget 1:1 *Kungliga hov- och slottsstaten* får användas för att täcka utgifter för statschefens officiella funktioner inklusive utgifter för kungafamiljen samt för Kungliga hovstatens och Kungliga slottsstatens förvaltningsutgifter.

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

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

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

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

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

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

Lagen om revision av statlig verksamhet m.m.

Enligt 3 § första stycket 4 lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. ska Riksrevisionen i enlighet med vad som närmare föreskrivs i 5 § samma lag granska årsredovisningen för bl.a. Slottsstaten. Av 5 § första stycket framgår att granskningen ska utföras i enlighet med god revisionssed och ha till syfte att bedöma om redovisningen och underliggande redovisning är tillförlitliga och räkenskaperna rättvisande samt – med undantag för granskningen av redovisningen för bl.a. Slottsstaten – om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut (årlig revision).

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

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

Överenskommelser mellan regeringen och Riksmarskalksämberet m.m.

Enligt en överenskommelse som träffades 1996 mellan regeringen och Riksmarskalksämberet ska ämbetet varje år lämna en berättelse till regeringen över den samlade verksamheten inom Kungliga hov- och slottsstaten (prop. 1996/97:1 utg.omr. 1 s. 13). Verksamhetsberättelsen ska sedan ligga till grund för regeringens bedömning av medelsbehovet. Av det totala anslaget tillförs Hovstaten 51 procent och Slottsstaten 49 procent. Anslagsfördelningen mellan Hovstaten och Slottsstaten ska grunda sig på relationen mellan deras faktiska kostnader 1996. Kostnadsfördelningsnyckeln ska gälla långsiktigt och inte justeras av smärre förändringar i organisationen eller verkligt kostnadsutfall. Hittills har anslagsfördelningen inte ändrats.

År 2005 enades regeringen och Riksmarskalksämberet om att komplettera överenskommelsen från 1996 (prop. 2005/06:1 utg.omr. 1 s. 51). Enligt kompletteringen ska, som grund för en eventuell framtida ändring av anslagsfördelningen mellan Hovstaten och Slottsstaten, större organisatoriska förändringar dem emellan redovisas i verksamhetsberättelsen för det budgetår då förändringen sker. Dessutom ska anslagets fördelning på de olika verksamhetsområdena bli föremål för en kontinuerlig diskussion mellan Riksmarskalksämberet och Regeringskansliet.

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

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

eller av andra delar av det ekonomiadministrativa regelverket för myndigheter under regeringen. Dessutom ska Kammarkollegiet alltså betala ut anslagsmedlen engångsvis efter rekvisition.

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

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

Budgetpropositionen för 2023

I budgetpropositionen för 2023 framhålls att den ekonomiska redovisningen av Hovstatens verksamhet består av resultat- och balansinformation samt kommentarer i form av tilläggsupplysningar och noter i enlighet med den överenskommelse som har träffats mellan regeringen och Riksmarskalksämbetet (prop. 2022/23:1 utg.omr. 1 s. 12). Det sägs vidare att redovisningen för Hovstaten följer vedertagna principer som sedan tidigare tillämpas för Slottsstaten. Riksmarskalksämbetet har därutöver åtagit sig att öka öppenheten kring fördelningen av anslaget, genom att fr.o.m. 2021 redogöra för hur anslaget fördelas till statschefen och till andra medlemmar av den kungliga familjen som utfört officiella uppdrag som åligger statschefen eller anknyter till statschefsämbetet.

Tidigare utredningar m.m.

Statsskicket och statschefens uppgifter

Det var Grundlagberedningens uppgift att ange statschefens ställning i en modern grundlag (SOU 1972:15). Efter ingående överläggningar nådde beredningens ledamöter fram till en gemensam ståndpunkt, den s.k. Torekovskompromissen. Grundlagberedningen framhöll att de av statschefens funktioner som hade sin grund i kungens traditionella ställning som innehavare av regeringsmakten inte kunde förenas med ett parlamentariskt system. Av särskild betydelse var beredningens förslag om att statschefens roll vid

regeringsbildningen skulle föras över till riksdagen och dess organ. Statschefen skulle således inte ha någon politisk makt men behöll enligt beredningens förslag sin ställning som symbol för riket och sina representativa uppgifter. I grundlagspropositionen framhölls att många i vårt land anser att det ärftliga kungadömet är ett främmande inslag i det demokratiska 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 statskick liksom det förhållandet att Sverige är en monarki ingick dock inte i kommitténs uppdrag.

Statschefens immunitet

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

Som har redovisats ovan ingick inte grunderna för Sveriges statskick liksom det förhållandet att Sverige är en monarki i Grundlagsutredningens uppdrag. Bestämmelsen om åtalsimmunitet för statschefen behandlades dock av utredningen i anslutning till Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen (Romstadgan). I betänkandet konstaterade Grundlagsutredningen att Romstadgan har varit bindande för Sverige sedan 2001 och att regeringsformen borde anpassas till de krav som följer av Sveriges åtaganden enligt Romstadgan (SOU 2008:125 s. 610 f.). Enligt utredningen borde en ny bestämmelse införas i regeringsformen som markerar att grundlagens regler om åtal och immunitet för bl.a. statschefen inte utgör hinder mot att Sveriges åtaganden med anledning av Romstadgan uppfylls. Den nya bestämmelsen

borde också ta sikte på åtaganden i förhållande till andra mellanfolkliga brottmålsdomstolar.

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

Kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet

Utformningen av anslaget till hovet

I november 2019 beslutade regeringen att ge en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag att bl.a. överväga utformningen av riksdagens anslag till hovet (dir. 2019:76). Enligt direktiven skulle kommittén, i samråd med hovet, överväga hur utformningen av riksdagens anslag till hovet kan bidra till att det kungliga husets officiella åtaganden främst utförs av ett begränsat antal av dess medlemmar och, med utgångspunkt i detta, utarbeta principer för anslagens utformning. Uppdraget byggde på ett tillkännagivande från riksdagen (bet. 2017/18:KU28, rskr. 2017/18:337–338).

Kommittén, som antog namnet Förtjänstutredningen, överlämnade i september 2021 betänkandet Ett modernt belöningssystem, de allmänna flaggdagarna och redovisningen av anslaget till hovet (SOU 2021:74) till det ansvariga statsrådet. I betänkandet framhöll kommittén att Riksmarskalksämbetets åtagande innebär en ökad öppenhet när det gäller hur anslaget till Hovstaten har disponerats. Enligt en ny redovisningsmodell kommer årsredovisningen framöver att innehålla en redogörelse för hur statschefen har fördelat anslaget till medlemmar av den kungliga familjen som utfört officiella uppdrag som åligger statschefen eller anknyter till statschefsämbetet. Årsredovisningen kommer även att innehålla en exemplifiering av vilka sorters utgifter som ingår i dessa belopp. Förtjänstutredningen bedömde att den genom redovisade ändringar hade utfört sitt uppdrag i enlighet med kommittédirektiven.

Förtjänstutredningen lämnade även förslag som rörde ett offentligt belöningssystem och de allmänna flaggdagarna. Dessa förslag behandlades i en proposition som regeringen överlämnade till riksdagen i april 2022 (prop. 2021/22:232, bet. 2021/22:KU39). I propositionen noterade regeringen att Förtjänstutredningen inte hade lämnat några förslag när det gällde riksdagens anslag till Kungliga hov- och slottsstaten men att utredningen välkomnat att hovet, mot bakgrund av kungens beslut om vilka personer inom den kungliga familjen som kan förväntas tas i anspråk för officiella uppdrag som åligger statschefen eller som anknyter till statschefsämbetet, åtagit sig att öka öppenheten kring fördelningen av anslaget. Vidare konstaterade regeringen att den kan följa utvecklingen av detta åtagande i samband med behandlingen av årsredovisningar för Hovstaten i arbetet med förslag till statens budget.

Tidigare riksdagsbehandling

Statsskicket

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

Även motionsyrkanden om att det i grundlag borde införas en bestämmelse om att riksdagen vid kungahusets utslocknande ska välja ett nytt kungahus har tidigare behandlats av utskottet (se t.ex. bet. 2015/16:KU16 s. 12 f. och bet. 2018/19:KU30 s. 10 f.). Motionsyrkandena har avstyrkts då det enligt utskottet inte funnits några skäl att ta initiativ till en sådan ändring i successionsordningen.

Senast utskottet behandlade motsvarande motionsyrkanden var våren 2022 (bet. 2021/22:KU30 s. 13 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte motionsyrkandena. I betänkandet lämnades två reservationer (SD, V).

Vissa av successionsordningens bestämmelser

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

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

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

Våren 2004 behandlade utskottet även ett motionsyrkande om att upphäva kravet i successionsordningen på samtycke vid tronföljarens utlandsresor (bet. 2003/04:KU9 s. 22 f.). I sitt ställningstagande uppgav utskottet att vad som

hade anförts i denna del inte borde leda till någon åtgärd från riksdagens sida, och motionsyrkandet avstyrktes.

Senast utskottet behandlade motsvarande motionsyrkanden var våren 2022 (bet. 2021/22:KU30 s. 13 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte motionsyrkandena.

Statschefens uppgifter

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

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

Senast utskottet behandlade motionsyrkanden om att statschefen borde överta vissa av talmannens uppgifter var våren 2022 (bet. 2021/22:KU30 s. 13 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte motionsyrkandena. I betänkandet lämnades en reservation (SD).

Statschefens immunitet

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

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

Senast utskottet behandlade motionsyrkanden om att statschefen inte borde åtnjuta total åtalsimmunitet var våren 2022 (bet. 2021/22:KU30 s. 13 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte motionsyrkandena. I betänkandet lämnades en reservation (V).

Statschefens kröning

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

Även våren 2022 behandlade utskottet ett motsvarande motionsyrkande (bet. 2021/22:KU30 s. 13 f.). Utskottet vidhöll sitt tidigare ställningstagande och avstyrkte yrkandet. I betänkandet lämnades en reservation (SD).

Ökad insyn i Kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet

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

Motionsyrkanden om ökad insyn i Kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet behandlades av utskottet även hösten 2013 och hösten 2014 (bet. 2013/14:KU1 s. 19 och bet. 2014/15:KU1 s. 41). Utskottet konstaterade att regeringen och Riksmarskalksämberet hade enats om att komplettera överenskommelserna från 1996 och 2005. Enligt utskottet borde erfarenheterna av den nya ordning som överenskommelsen innebar avvaktas innan frågan prövades på nytt, och med anledning av detta avstyrktes motionsyrkandena.

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

Senast utskottet behandlade motionsyrkanden om bl.a. ökad insyn i Kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet var våren 2022 (bet. 2021/22:KU30 s. 13 f.). Utskottet noterade att Förtjänstutredningen haft i uppdrag att bl.a. överväga utformningen av riksdagens anslag till hovet och att utredningens betänkande bereddes i Regeringskansliet. Denna beredning borde enligt utskottet inte föregripas. Utskottet fann inte heller i övrigt skäl att ta något initiativ när det gällde ökad insyn i Kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet. Motionsyrkandena avstyrktes därför. I betänkandet lämnades en reservation (V).

Utskottets ställningstagande

Utskottet noterar att Förtjänstutredningen inte har lämnat några förslag när det gäller riksdagens anslag till Kungliga hov- och slottsstaten men att utredningen välkomnat att hovet, mot bakgrund av kungens beslut om vilka personer inom den kungliga familjen som kan förväntas tas i anspråk för officiella uppdrag, åtagit sig att öka öppenheten kring fördelningen av anslaget. Vidare konstaterar utskottet att regeringen kan följa utvecklingen av detta åtagande i samband med behandlingen av årsredovisningar för Hovstaten. Bland annat mot denna bakgrund finner utskottet inte skäl att ta något initiativ när det gäller ökad insyn i Kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet. Motionsyrkandena avstyrks därför.

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

Frågor kopplade till EU-samarbetet

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om internationellt samarbete och om rättsstatsprincipen och ett mer demokratiskt EU.

Jämför reservation 8 (SD), 9 (C) och 10 (MP).

Motionerna

Internationellt samarbete

I kommittémotion 2022/23:1001 yrkande 9 begär Matheus Enholm m.fl. (SD) att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utmönstra uppräkningsorganisationer utom Förenta nationerna som nämns i 1 kap. 10 § regeringsformen.

Rättsstatsprincipen och ett mer demokratiskt EU

I partimotion 2022/23:181 yrkande 33 av Märta Stenevi m.fl. (MP) efterlyser motionärerna ett tillkännagivande om att Sverige ska driva på för ett mer demokratiskt EU. Enligt motionärerna bör Sverige även i fortsättningen driva hållningen att EU ska dra in stödet till länder som inte lever upp till de värderingar som utgör grunden för det europeiska samarbetet. Därutöver bör bl.a. lobbying regleras, offentlighetsprincipen och meddelarfriheten även gälla i EU samt Europaparlamentet kunna lägga fram lagförslag.

Kerstin Lundgren m.fl. (C) yrkar i kommittémotion 2022/23:849 yrkande 35 att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Sverige ska arbeta för att kommissionen använder demokratilåset för att strypa medel till medlemsstater som allvarligt och upprepat inte respekterar sina åtaganden

för demokrati och mänskliga rättigheter och som inte sätter stopp för offentlig korruption. Även Malin Björk m.fl. (C) efterlyser i kommittémotion 2022/23:1882 yrkande 41 ett tillkännagivande om att strypa medel till och begränsa beslutsrätten för medlemsstater i EU som allvarligt och upprepat inte respekterar sina åtaganden för demokrati och mänskliga rättigheter och som inte sätter stopp för offentlig korruption.

Gällande rätt m.m.

Internationellt samarbete

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

Rättsstatsprincipen och mänskliga rättigheter

EU-fördragen

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

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

I enlighet med artikel 7.2 i EU-fördraget kan det efter ett enhälligt beslut i rådet slås fast att artikel 2 redan överträtts och att överträdelsen är allvarlig och ihållande.

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

Kommissionen kan i enlighet med artiklarna 258–260 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) inleda ett överträdelseförfarande om en medlemsstat inte har uppfyllt en skyldighet enligt fördragen.

Det kan också handla om skyldigheter som följer av sekundärrätten, dvs. direktiv, förordningar eller beslut. Efter ett dialogförfarande kan kommissionen avge ett motiverat yttrande. Medlemsstaten får då tillfälle att lämna sina synpunkter. Om medlemsstaten inte rättar sig efter yttrandet inom en viss angiven tid får kommissionen föra ärendet vidare till EU-domstolen. Enligt artikel 260 i EUF-fördraget kan EU-domstolen fastställa att en överträdelse har ägt rum och att medlemsstaten ska vidta de åtgärder som krävs för att följa domstolens dom. Om kommissionen därefter anser att medlemsstaten inte har vidtagit sådana åtgärder, får kommissionen väcka en ny talan vid EU-domstolen. Denna talan kan utmynna i att domstolen ålägger medlemsstaten att betala böter.

EU:s rättighetsstadga

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

Europakonventionen

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

EU:s verktygslåda för att skydda rättsstatsprincipen

Ramen för rättsstatsprincipen

EU har ett antal verktyg till sitt förfogande för att skydda unionens grundläggande värden. Sedan 2014 utgör ramen för rättsstatsprincipen det första steget för att säkra efterlevnaden av rättsstatsprincipen inom unionen. När en ny ram föreslogs av kommissionen angavs som skäl dels att överträdelseförfaranden endast kan inledas vid överträdelser av en viss bestämmelse i EU-lagstiftningen, dels att trösklarna är höga för att aktivera och besluta om förebyggande förfaranden och sanktionsförfaranden när det finns en risk att en medlemsstat åsidosätter de värden som anges i artikel 2 i EU-fördraget.¹

Ramen syftar till att genom dialog med den berörda medlemsstaten få denna att vidta åtgärder som säkrar att rättsstatsprincipen följs och på så sätt undvika ett överträdelseförfarande eller artikel 7-förfarande. Ramen innefattar som regel tre steg: en bedömning av kommissionen, en rekommendation av

¹ COM(2014) 158 En ny ram för att stärka rättsstatsprincipen.

kommissionen och en uppföljning av rekommendationen. Till skillnad från den europeiska rättsstatsmekanismen (se nedan) riktar ramen in sig på enskilda medlemsstater.

Rådets årliga rättsstatsdialog

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

En europeisk rättsstatsmekanism

Kommissionen föreslog i ett meddelande i juli 2019 att EU och medlemsstaterna skulle öka insatserna för att främja en stark politisk och rättslig kultur som stöder rättsstatsprincipen, och utveckla instrument som förebygger att rättsstatsproblem uppstår eller förvärras.² Kommissionens meddelande avsåg dels åtgärder för att stärka och effektivisera redan befintliga verktyg, dels nya verktyg. Ett sådant nytt verktyg är den europeiska rättsstatsmekanismen som ska omfatta samtliga medlemsstater. Mekanismen är utformad som en årlig cykel som ska främja rättsstatsprincipen och förebygga att rättsstatliga problem uppstår eller förvärras.

Den europeiska rättsstatsmekanismen är inte rättsligt bindande, men de nästkommande tre ordförandeskapen har åtagit sig att fortsätta arbetet med mekanismen.³ Demokratiska värden och rättsstatsprincipen är en av det svenska ordförandeskapets huvudprioriteringar.

Den nya mekanismen har resulterat i tre rapporter från kommissionen om rättsstatssituationen i EU.⁴ I 2022 års rapport lämnas landsspecifika rekommendationer.

Den 6 februari 2023 antog Europaparlamentets utskott för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor (LIBE) sitt förslag till resolution om 2022 års rapport om rättsstatsprincipen. I förslaget till resolution framhåller utskottet bl.a. att de landsspecifika rekommendationerna och fokus på specifika problemområden är välkomna förbättringar. Utskottet påminner samtidigt om utestående krav från parlamentets granskning av 2021 års rapport, t.ex. att utvidga analysen till att omfatta hela spektrumet av EU-värden. Ledamöterna upprepar vidare att en panel av oberoende experter bör inrättas för att ge råd till EU-institutionerna. Europaparlamentet väntas ta ställning till förslaget till resolution under våren 2023.

² COM(2019) 343 Att stärka rättsstatsprincipen inom unionen – En åtgärdsplan.

³ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14441-2021-INIT//sv/pdf>.

⁴ COM(2020) 580 Kommissionens meddelande 2020 års rapport om rättsstatsprincipen – Rättsstatssituationen i EU, COM(2021) 700 Kommissionens meddelande 2021 års rapport om rättsstatsprincipen – Situationen när det gäller rättsstatsprincipen i EU och COM(2022) 500 Kommissionens meddelande 2022 års rapport om rättsstatsprincipen – Situationen i fråga om rättsstatsprincipen i EU.

Villkorlighetsförordning för skydd av unionsbudgeten

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

Dom från EU-domstolen

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

Resolution från Europaparlamentet och beslut från kommissionen

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

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

Den 15 februari 2023 beslutade kommissionen att väcka talan vid EU-domstolen mot Polen.

Europaparlamentet m.m.

Europaparlamentet ska vara sammansatt av företrädare för unionens medborgare, och dess medlemmar väljs vart femte år genom allmänna och direkta val i medlemsstaterna (artikel 14 i EU-fördraget). Parlamentet

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2020/2092 av den 16 december 2020 om en generell villkorlighetsordning för skydd av unionsbudgeten.

lagstiftar och beslutar om unionens budget tillsammans med rådet. Europaparlamentet har också en kontrollerande funktion, framför allt gentemot kommissionen.

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

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

Den 9 juni 2022 antog Europaparlamentet en resolution om parlamentets initiativrätt (2020/2132[INI]). I resolutionen framhålls bl.a. att Europaparlamentet bör ges en generell och direkt rätt att ta initiativ till lagstiftning. En sådan initiativrätt bör enligt parlamentet åtminstone gälla inom de politikområden där parlamentet har befogenhet att anta lagstiftning som medlagstiftare. Det framhålls att ett erkännande av en direkt initiativrätt inte skulle utesluta möjligheten för kommissionen att behålla en parallell initiativrätt eller att ha kvar ett initiativmonopol, t.ex. på budgetområdet. Parlamentet kan också tänka sig att rådet skulle få en direkt initiativrätt på strikt definierade områden. I resolutionen uppmanar Europaparlamentet de tre institutionerna att reflektera över hur parallella initiativrättigheter faktiskt skulle kunna samexistera och genomföras i praktiken.

Lobbyregister

Europaparlamentet, rådet och kommissionen har ingått ett interinstitutionellt avtal om ett obligatoriskt öppenhetsregister (s.k. lobbyregister). Enligt avtalet ska de aktörer som utför lobbyaktiviteter registreras för att få samverka med beslutsfattarna.

Öppenhet och insyn

Av regeringens skrivelse Verksamheten i Europeiska unionen under 2022 framgår att Sverige bevakar alla mål vid EU-domstolen och tribunalen med anknytning till allmänhetens tillgång till handlingar (skr. 2022/23:115 s. 137).

Tidigare utredning

Frågan om en allmän bestämmelse om EU-medlemskapet behandlades av Grundlagsutredningen, som ansåg att en ny bestämmelse borde införas i 1 kap.

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

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

Tidigare riksdagsbehandling

Internationellt samarbete

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

Senast utskottet behandlade liknande motionsyrkanden var våren 2022 (bet. 2021/22:KU30 s. 28 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte yrkandena. I betänkandet lämnades en reservation (SD).

Rättsstatsprincipen och mänskliga rättigheter

Senast konstitutionsutskottet behandlade motionsyrkanden om att stärka skyddet för mänskliga rättigheter och att värna rättsstatens principer var våren 2022 (bet. 2021/22:KU30 s. 28 f.). I sitt ställningstagande framhöll utskottet på nytt vikten av att värna de mänskliga rättigheterna och rättsstatens principer. Mot bakgrund av det arbete som pågick inom EU för att stärka skyddet för mänskliga rättigheter och för att värna rättsstatens principer fann utskottet inte skäl att föreslå något tillkännagivande till regeringen om detta och avstyrkte motionsyrkandena. I betänkandet lämnades tre reservationer (M, C, L).

Europaparlamentet

Våren 2021 och våren 2022 behandlade konstitutionsutskottet motionsyrkanden om att på olika sätt stärka Europaparlamentet (bet. 2020/21:KU24

s. 51 f. och bet. 2021/22:KU30 s. 28 f.). Utskottet var inte berett att ställa sig bakom förslaget om ett tillkännagivande i syfte att stärka Europaparlamentet. När det gällde lagstiftningens kvalitet såg utskottet positivt på det arbete som bedrivs av kommissionen för bl.a. ökad öppenhet och transparens i lagstiftningsarbetet och bättre konsekvensanalyser. Utskottet fann dock inte skäl att ta sådana initiativ som motionärerna föreslog. Mot denna bakgrund avstyrkte utskottet motionsyrkandena. I det senaste betänkandet lämnades en reservation (L).

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill inledningsvis framhålla att respekten för mänskliga rättigheter och rättsstaten utgör fundament i en demokrati och att utskottet löpande följer EU:s arbete med dessa frågor. Mot bakgrund av det arbete som pågår för att stärka skyddet för mänskliga rättigheter och för att värna rättsstatens principer finner utskottet inte skäl att föreslå något tillkännagivande till regeringen om detta. När det gäller de frågeställningar som i övrigt lyfts fram om ett mer demokratiskt EU vill utskottet understryka att det är viktigt att på olika sätt slå vakt om och måna de demokratiska principerna inom EU. Det pågår också ett arbete inom EU för att på olika sätt öka människors demokratiska delaktighet. Utskottet ser inte skäl att därutöver ta ett sådant initiativ som motionärerna föreslår. Sammantaget avstyrker utskottet motionsyrkandena om rättsstatsprincipen och ett mer demokratiskt EU.

När det gäller motionsyrkandet om ändring i grundlag vad gäller internationellt samarbete vidhåller utskottet sina tidigare ställningstaganden och avstyrker yrkandet.

Åtgärder för att vitalisera demokratin

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om nationella folkomröstningar och medborgarinitiativ, om internationella avtal, om en ny maktutredning och om en nationell demokratifunktion.

Jämför reservation 11 (SD), 12 (MP), 13 (V), 14 (MP) och 15 (MP).

Motionerna

Nationella folkomröstningar och medborgarinitiativ

Märta Stenevi m.fl. (MP) efterlyser i partimotion 2022/23:181 yrkande 4 ett tillkännagivande om att införa ett nationellt medborgarinitiativ. Enligt motionärerna vore ett system med folkmotioner, eller någon annan form av

nationellt medborgarinitiativ, ett viktigt steg mot att stärka den svenska demokratin och öka medborgarnas inflytande i samhället.

I kommittémotion 2022/23:962 yrkande 4 begär Matheus Enholm m.fl. (SD) att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om medborgarförslag. Motionärerna framhåller vikten av att en medborgare kan framföra sin uppfattning offentligt. Ett system med e-petitioner skulle enligt motionärerna kunna innebära att förslag från medborgarna publiceras på en webbplats, och när ett visst antal personer signerat eller röstat för ett förslag behandlas det av behörigt utskott i riksdagen.

I motion 2022/23:425 begär Staffan Eklöf (SD) ett tillkännagivande om att utreda former för information till medborgarna inför folkomröstningar.

Internationella avtal

I motion 2022/23:423 yrkar Staffan Eklöf (SD) på ett tillkännagivande om att en utredning ska tillsättas som analyserar hur förutsättningarna för vår demokrati har förändrats av internationella avtal och att utredningen ska föreslå förändringar som ska hindra demokratin från att minska ytterligare. Enligt motionären bör utredningen bl.a. beakta minoritetsregeringars påverkan.

Staffan Eklöf (SD) efterlyser i motion 2022/23:424 en folklig granskning inför en ratificering av internationella avtal. Enligt motionären bör svenska folket ges en möjlighet att granska internationella avtal eller överenskommelser som kommer att påverka svensk lagstiftning och politik, innan de ratificeras eller undertecknas. Detta skulle exempelvis kunna göras genom folkomröstning.

En ny maktutredning

I partimotion 2022/23:181 yrkande 1 begär Märta Stenevi m.fl. (MP) att en ny maktutredning ska tillsättas. Enligt motionärerna bör en maktutredning bl.a. analysera hur det demokratiska inflytandet ser ut i dag och vad som kan göras för att öka detta inflytande.

Maj Karlsson m.fl. (V) yrkar i kommittémotion 2022/23:1232 yrkande 3 att en maktutredning ska tillsättas med ett särskilt uppdrag att se över hur delaktigheten för personer med funktionsnedsättning kan öka. I uppdraget bör enligt motionärerna ingå att analysera fördelningen av makt och inflytande inom olika områden och mellan olika grupper i det svenska samhället.

En nationell demokratifunktion

Märta Stenevi m.fl. (MP) efterlyser i partimotion 2022/23:181 yrkande 24 ett tillkännagivande om att inrätta en nationell demokratifunktion. Motionärerna anser att det finns behov av en nationell samordning av myndigheter och andra aktörer som genomför demokratifrämjande insatser. En nationell aktör bör få i uppdrag att samla och samordna demokratiarbetet.

Gällande rätt m.m.

Inledning

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

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

Nationella folkomröstningar

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

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

Medborgarinitiativ

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

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

rådets förordning (EU) 2019/788 av den 17 april 2019 om det europeiska medborgarinitiativet.

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

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

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

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

Slutligen kan nämnas att det i Finland sedan 2012 finns en lag om medborgarinitiativ på nationell nivå. Enligt lagen har minst 50 000 röstberättigade finländska medborgare rätt att lägga fram initiativ för riksdagen om att en lag ska stiftas. Ett medborgarinitiativ kan väckas av en eller flera röstberättigade finländska medborgare, och ett initiativ kan innehålla antingen ett lagförslag eller ett förslag om att lagberedning ska inledas. Ett initiativ kan också gälla ändring eller upphävande av en gällande lag. Stödförklaringar för ett medborgarinitiativ ska samlas in på papper eller på elektronisk väg i ett datanät. Stödförklaringarna ska samlas in inom sex månader.

Internationella avtal

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

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

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

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

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

Tidigare utredningar

Grundlagsutredningen av nationella folkomröstningar

Grundlagsutredningen såg bl.a. över folkomröstningsinstitutet på nationell och kommunal nivå (SOU 2008:125 s. 223 f.). När det gällde nationella folkomröstningar anförde utredningen att möjligheten att hålla rådgivande nationella folkomröstningar är ett värdefullt komplement till den representativa demokratin och att sådana omröstningar kan bidra till att öka medborgarnas politiska engagemang och till att vitalisera demokratin. Utredningen framhöll också att nationella folkomröstningar har en folkbildande effekt. Enligt Grundlagsutredningen fanns redan goda möjligheter att hålla rådgivande nationella folkomröstningar, och det fanns inte något skäl att utvidga dessa möjligheter. Det borde enligt utredningen inte införas någon rätt för en minoritet i riksdagen eller för ett visst antal medborgare att påkalla en folkomröstning. Grundlagsutredningen fann inte heller något skäl att närmare reglera förfarandet vid rådgivande folkomröstningar. Enligt utredningen borde det inte införas någon möjlighet att hålla beslutande folkomröstningar i andra frågor än om vilande förslag till en grundlagsändring. Grundlagsutredningen föreslog endast mindre ändringar av bestämmelsen om att hålla beslutande folkomröstningar om vilande grundlagsförslag.

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

Grundlagsregleringen av internationella avtal

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

Demokratiutredningar

Inledning

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

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

2014 års Demokratiutredning

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

För att vitalisera demokratin och stärka de enskilda medborgarnas inflytande över beslutsfattandet föreslog demokratiutredningen att det skulle

införas en medborgerlig förslagsrätt i riksdagen, en s.k. folkmotion (s. 331 f.). Utredningen framhöll att förslaget om folkmotion var inspirerat av det s.k. medborgarinitiativet som finns i Finland. Demokratiutredningen framhöll att den föreslagna reformen krävde ändringar i riksdagsordningen, och därför föreslogs att införandet av medborgerlig förslagsrätt, folkmotion, skulle utredas i särskild ordning.

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

Demokratiutredningens betänkande har remitterats, och enligt uppgift från Regeringskansliet avslutades ärendet i samband med budgetpropositionen för 2023 (prop. 2022/23:1).

Pågående arbete

Demokratin 100 år

För att uppmärksamma att det 2021 var hundra år sedan det första riksdagsvalet där både kvinnor och män fick rösta beslutade regeringen i juni 2018 att tillsätta en kommitté med uppdrag att under 2018–2021 planera, samordna och genomföra flera insatser och aktiviteter för en stark demokrati (dir. 2018:53). Kommittén, som antog namnet Demokratin 100 år, överlämnade i juni 2022 sitt betänkande *Vår demokrati – värd att värna varje dag* (SOU 2022:28) till det ansvariga statsrådet.

I enlighet med kommitténs direktiv lämnas i betänkandet bl.a. förslag på hur insatser och erfarenheter från kommitténs arbete kan tas till vara av regeringen efter att kommittén har avvecklats (s. 79 f.). Enligt kommittén finns det bl.a. behov av en nationell samordning av myndigheter och andra aktörer som genomför demokratifrämjande insatser och som arbetar för att öka kunskaperna om demokratin. Det finns även ett behov av en aktör som utgör kunskapsstöd kring metoder för att öka deltagandet och delaktigheten i demokratin samt genomför återkommande analyser och lägesbeskrivningar av demokratin utveckling i landet. Kommittén föreslår därför att en nationell demokratifunktion ska inrättas. En sådan funktion bör enligt kommittén inrättas inom en befintlig myndighet.

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

Tidigare riksdagsbehandling

Nationella folkomröstningar och medborgarinitiativ

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

Senast utskottet behandlade motionsyrkanden som rörde nationella folkomröstningar var våren 2022 (bet. 2021/22:KU30 s. 44 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte yrkandena.

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

En motion om en förslagsbox för allmänheten avstyrktes av utskottet våren 2013 (bet. 2012/13:KU17 s. 29 f.). I sitt ställningstagande hänvisade utskottet till tidigare uttalanden.

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

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

Senast utskottet behandlade motionsyrkanden om medborgarinitiativ på nationell nivå var våren 2022 (bet. 2021/22:KU30 s. 44 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte yrkandena. I betänkandet lämnades tre reservationer (SD, L, MP).

Internationella avtal

Våren 2021 och våren 2022 behandlade konstitutionsutskottet motioner om en folklig granskning inför en ratificering av internationella avtal (bet. 2020/21:KU24 s. 59 f. och bet. 2021/22:KU30 s. 44 f.). Under våren 2022 behandlade utskottet även en motion om att en utredning skulle analysera hur förutsättningarna för demokratin förändrats av internationella avtal och föreslå förändringar som skulle hindra demokratin från att minska ytterligare. Utskottet, som inte fann skäl att ta sådana initiativ som motionären föreslog, avstyrkte motionerna.

En ny maktutredning

Våren 2014 behandlade konstitutionsutskottet en motion om en ny maktutredning (bet. 2013/14:KU34 s. 36 f.). Utskottet ansåg att det inte fanns skäl att göra ett tillkännagivande om en ny bred maktutredning och avstyrkte motionen.

Senast utskottet behandlade en motion om en ny maktutredning var våren 2022 (bet. 2021/22:KU30 s. 44 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte motionen.

Utskottets ställningstagande

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

När det gäller motionsyrkandet om en nationell demokratifunktion konstaterar utskottet att kommittén Demokratin 100 år har föreslagit en sådan funktion och att kommitténs förslag för närvarande bereds i Regeringskansliet. Resultatet av beredningen bör inte föregripas och utskottet avstyrker därför motionsyrkandet.

Politiska partier, riksdagsarbetet och lobbyister

Utskottets förslag i korthet

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

Jämför reservation 16 (MP), 17 (C), 18 (S), 19 (C), 20 (MP), 21 (SD), 22 (S), 23 (C) och 24 (MP).

Motionerna

En representativ fördelning av politiska uppdrag

I partimotion 2022/23:2277 begär Märta Stenevi m.fl. (MP) tillkännagivanden om att förbättra jämställdheten och mångfalden bland Sveriges förtroendevalda (yrkande 3) och om att motverka unga kvinnors underrepresentation i politiken (yrkande 4). Motionärerna framhåller att även om politiken är en av de mer jämställda sektorerna i Sverige råder inte reell jämställdhet i politiskt arbete. Inom politiken hämmas kvinnors möjlighet att delta på lika villkor av risken att utsättas för kränkande behandling, hat och hot.

Yttre hot mot politiska partier

Malin Björk m.fl. (C) efterlyser i kommittémotion 2022/23:1882 yrkande 12 ett tillkännagivande om att tillsätta en utredning i syfte att stärka de politiska partiernas motståndskraft mot yttre hot. Enligt motionärerna är politiska partier i många fall sårbara för cyberattacker. Partierna kan också infiltreras eller på andra sätt påverkas av främmande makt. Motionärerna vill därför tillsätta en utredning som rekommenderar lagstiftning och andra reformer för att göra de politiska partierna mer motståndskraftiga mot yttre hot.

Partifinansiering

Märta Stenevi m.fl. (MP) efterlyser i partimotion 2022/23:181 yrkande 10 ett tillkännagivande om att skärpa lagstiftningen om insyn i finansiering av partier. Motionärerna framhåller att enligt ett tv-program som visades i augusti 2022 hade fem av riksdagens åtta partier aktivt försökt kringgå gällande regelverk. Lagstiftningen behöver därför ses över. Bland annat behöver användningen av s.k. bulvanupplägg och hanteringen av anonyma bidrag utredas. Motionärerna efterlyser även ett straffansvar vid lagöverträdelse.

I kommittémotion 2022/23:2166 av Ida Karkiainen m.fl. (S) yrkande 6 framhåller motionärerna behovet av en utvärdering av de lagar som reglerar partiernas finansiering. Enligt motionärerna är öppenhet och transparens kring de bidrag som politiska partier får en hygienfråga i en välfungerande

demokrati. Att de partier som tar emot bidrag följer de regler som finns torde vara en självklarhet. Därför är det oacceptabelt att partier på mer eller mindre kreativa sätt försöker kringgå regelverket.

Malin Björk m.fl. (C) begär i kommittémotion 2022/23:1882 tillkännagivanden om att stärka förbudet mot partifinansiering från utländska källor (yrkande 13) och om att skärpa lagen om insyn i finansiering av partier, med ett mer effektivt förbud mot anonyma donationer samt krav på politiska partier att redovisa fler uppgifter om sina finanser och att skyndsamt efter val redovisa intäkter och utgifter kopplade till valkampanjer (yrkande 16). Motionärerna vill skärpa lagen om insyn i finansiering av partier för att stänga kryphål och öka transparensen. Bland annat behöver partiernas möjligheter att kringgå förbudet om anonyma bidrag stoppas. De politiska partierna bör redovisa lån, tillgångar och annan information om sina finanser som är viktiga för allmänheten att känna till. Därutöver bör riksdagspartierna vara tvungna att redovisa intäkter och utgifter kopplade till valkampanjer separat från sin ordinarie årliga redovisning.

I kommittémotion 2022/23:40 av Rasmus Ling m.fl. (MP) efterlyser motionärerna ett skärpt regelverk kring anonyma donationer till partierna. Niels Paarup-Petersen (C) begär i motion 2022/23:632 tillkännagivanden om att avskaffa rätten till anonyma partibidrag vid mindre belopp (yrkande 1) och om att avskaffa rätten till separata insamlingsorganisationer (yrkande 2). I motion 2022/23:1661 efterlyser Rickard Nordin (C) ett utvidgat krav på öppenhet kring partiets finansiering till att involvera partier på både kommunal och regional nivå.

En minskning av antalet riksdagsledamöter

Sten Bergheden (M) yrkar i motion 2022/23:1845 att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över möjligheten att minska antalet riksdagsledamöter.

Byte av partitillhörighet och ledamotsuppdraget

Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkar i kommittémotion 2022/23:1000 yrkande 1 att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om politiska vildar. Enligt motionärerna bör en parlamentariskt sammansatt kommitté få i uppgift att se över olika möjligheter att knyta mandaten närmare partigrupperna.

I motion 2022/23:1840 begär Maria Stockhaus (M) ett tillkännagivande om att se över förutsättningarna för att utreda möjligheten att den riksdagsledamot, ledamot i regionfullmäktige eller ledamot i kommunfullmäktige som vill lämna sitt ursprungsparti under en mandatperiod ska bli tvungen att lämna sitt riksdagsämbete eller sitt uppdrag i fullmäktige och att en ny person ska få möjlighet att träda in hos det parti som berörs.

Markus Wiechel och Alexander Christiansson (båda SD) begär i motion 2022/23:1266 yrkande 1 ett tillkännagivande om att utreda möjligheten att enklare entlediga ledamöter som struntar i sina åtaganden.

Reglering av lobbyister

I partimotion 2022/23:181 yrkande 8 efterlyser Märta Stenevi m.fl. (MP) ett tillkännagivande om att öka transparensen inom lobbningen. Motionärerna vill inrätta ett transparensregister över lobbyister som agerar för olika intressen gentemot riksdagsledamöter och anställda vid partikanslier och myndigheter.

Ida Karkiainen m.fl. (S) begär i kommittémotion 2022/23:2166 yrkande 7 att det ska göras en bred översyn av lobbning. Möjligheten att påverka politiska beslut genom dialog med politiker är enligt motionärerna en självklar del i en demokrati. Samtidigt framhåller de att ekonomisk styrka inte får bli det som avgör möjligheten till inflytande över politiska beslut. En bred översyn med en kartläggning av villkoren för lobbning bör därför genomföras. En sådan översyn bör innefatta bl.a. lobbyregister och redovisningsplikt.

Ett lobbyregister efterlyses även av Malin Björk m.fl. (C) i kommittémotion 2022/23:1882 yrkande 17. Motionärerna vill inrätta ett lobbyregister eller ett öppenhetsregister på nationell nivå. Att beslutsfattare talar med representanter för näringslivet, fackföreningar, intresseorganisationer och civilsamhället är enligt motionärerna i grunden en nyttig del av lagstiftningsprocessen och regeringsarbetet. Samtidigt är det viktigt att dessa kontakter tas på ett transparent och korrekt sätt. Syftet med ett lobbyregister är enligt motionärerna att allmänheten ska få bättre insyn i vilka personer eller organisationer som har bidragit med synpunkter på lagstiftning eller beslut.

En översyn av behovet av en lobbyistlagstiftning och att förtydliga lobbyisters roll i det politiska systemet framhålls även av Mattias Vepsä och Lawen Redar (båda S) i motion 2022/23:1126. Motionärerna konstaterar att det i Sverige saknas ett lobbyregister och att det bör övervägas lagstiftning på området.

I motion 2022/23:1345 efterlyser Peter Hultqvist m.fl. (S) ett tillkännagivande om att se över om pr-byråer och konsulter som arbetar med påverkan riktad mot Sveriges riksdag ska omfattas av ett särskilt regelverk.

Gustaf Lantz och Petter Löberg (båda S) vill i motion 2022/23:1552 se en skärpt kontroll av lobbyister som verkar gentemot riksdagsledamöter. Enligt motionärerna bör bl.a. ett register införas över riksdagsledamöters kontakter med lobbyister. Det bör också införas krav på källhänvisning när en riksdagsledamot skriver en motion där underlaget är framtaget av en lobbyist.

Gällande rätt m.m.

Politiska partier och personal

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

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

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

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

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

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

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

Partifinansiering

Offentligt ekonomiskt stöd till politiska partier

Till ett politiskt parti som deltagit i val till riksdagen betalas statligt stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier. I förarbetena till lagen framhålls att i en utveckling som innebär att samhällsfrågorna blir alltmer komplicerade är det nödvändigt att partierna driver en omfattande upplysande och opinionsbildande verksamhet och att de förfogar över de ekonomiska resurser som en sådan verksamhet kräver (prop. 1972:126 s. 5).

Det statliga stödet ges till den allmänna verksamheten i partier både i och utanför riksdagen. Stödet går till partiernas riksorganisationer och valresultatet styr hur mycket pengar partierna får. Stödet bestäms årligen med hänsyn till utgången av de två närmast föregående valen. För partier som kommit in i riksdagen bestämmer antalet platser bidragets storlek medan partier utanför riksdagen får partistöd om de fått minst 2,5 procent av rösterna i hela landet i

något av de två senaste riksdagsvalen. Partierna bestämmer i huvudsak själva vad stödet ska användas till. Pengarna kan t.ex. användas till valarbete, kampanjer eller löner.

Statens stöd till partier som kommit in i riksdagen består av partistöd och kanslistöd. Partistödet lämnas som mandatbidrag, och varje mandatbidrag utgör ca 325 000 kronor. Kanslistödet lämnas som grundstöd och tilläggsstöd.

Frågor om partistöd prövas av Partibidragsnämnden.

Utöver det statliga stödet till partiernas riksorganisationer får riksdagspartierna bidrag till partigruppernas och ledamöternas arbete i riksdagen. Bidragen delas ut i form av basstöd, stöd till ledamöternas politiska sekreterare, stöd till ledamöternas utrikesresor och stöd till ledamöternas språkutbildning. Även dessa stödformer regleras i lag och varje år ska partigrupperna lämna en redovisning till Riksdagsförvaltningen om användningen av det ekonomiska stödet.

Slutligen kan även kommuner och regioner lämna stöd till politiska partier.

Insyn i partiernas finansiering av sin verksamhet

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

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

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

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

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

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

Ledamotsuppdraget

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

Sedan enkammarssystemet inrättades 1971 har antalet ledamöter i riksdagen minskat med en ledamot. Det främsta motivet till minskningen var att man så långt som möjligt ville undvika lika röstetal vid omröstning (SOU 1972:15 s. 124).

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

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

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

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

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

Det finns inga formella krav på en riksdagsledamot i fråga om närvaro i riksdagen. Det finns inte heller några bestämmelser om att ett visst antal ledamöter måste närvara i kammaren vid votering för att riksdagen ska kunna

fatta beslut. En riksdagsledamot har enligt 5 kap. 2 § riksdagsordningen rätt till arvode för sitt uppdrag av allmänna medel.

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

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

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

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

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

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

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

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

Tidigare utredning och debatter

2014 års Demokratiutredning

Den tidigare nämnda 2014 års Demokratiutredning (demokratiutredningen) behandlade även lobbning (SOU 2016:5 s. 354 f.). Utredningen konstaterade att ett förslag som ofta nämns i den mediala debatten om lobbning är att införa någon form av registrering av lobbyister och att förslaget delvis har inspirerats av de register som finns i bl.a. EU. Ett register över lobbyister har genom en överenskommelse mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen upprättats på EU-nivå. Demokratiutredningen framhöll att ett obligatoriskt eller frivilligt lobbyregister i Sverige varken är lämpligt ur ett demokratiskt hänseende eller realistiskt ur ett juridiskt perspektiv. Ett uppenbart problem är enligt utredningen svårigheten att avgöra vad som bör definieras som lobbning. De olika påverkansaktörer som kontakter beslutsfattare omfattar både enskilda individer och företag, ideella organisationer, medborgerliga sammanslutningar, representanter för näringslivet, fackförbund, tankesmedjor och professionella pr-byråer. Demokratiutredningen framhöll att det skulle vara svårt att införa en reglering av politisk påverkan som enbart skulle omfatta vissa aktörer, såsom organiserade eller professionella lobbyister. Därutöver menade utredningen att en obligatorisk registrering inte är förenlig med grundlagarna. En frivillig registrering, i likhet med det system som finns i EU, skulle enligt demokratiutredningen troligen inte ge några positiva effekter för demokratin. Bland annat skulle den demokratiska rättigheten för var och en att försöka påverka politiker urholkas. Politiker kan också tendera att lyssna mer till de registrerade lobbyisterna, vilket skulle hämma mångfalden. Därutöver visar erfarenheterna från bl.a. EU att det är få organisationer som väljer att registrera sig.

Demokratiutredningens betänkande har remitterats, och enligt uppgift från Regeringskansliet avslutades ärendet i samband med budgetpropositionen för 2023 (prop. 2022/23:1).

Debatter

Vid en debatt i kammaren den 7 februari 2023 svarade justitieminister Gunnar Strömmer på en interpellation om arbetet mot korruption (prot. 2022/23:58 § 9). Gunnar Strömmer uppgav att han inte är främmande för att tillsätta en parlamentarisk utredning med uppdrag att se över arbetet mot korruption. I denna del lyfte han bl.a. lobbyregister, partifinansiering och finansiering från tredje land. När det gäller ett lobbyregister pekade han samtidigt på att ett sådant register enligt 2014 års Demokratiutredning inte är önskvärt och att riksdagen vid flera tillfällen de senaste åren avslagit sådana motioner.

Enligt Gunnar Strömmer bör ramen eller uppdraget för en parlamentarisk utredning diskuteras mellan regeringen och riksdagen. En sådan diskussion skulle kunna äga rum mellan Justitiedepartementet och konstitutionsutskottet.

Den 14 mars 2023 hölls en särskild debatt i kammaren om otillbörlig påverkan på demokratiska institutioner (prot. 2022/23:74 § 1). Justitieminister

Gunnar Strömmer uppgav bl.a. att regeringen vill tillsätta en utredning med uppdrag att bl.a. skärpa den straffrättsliga regleringen mot korruption. Vidare hänvisade han till ett kommande regeringsuppdrag till Brottsförebyggande rådet (Brå) om att analysera otillåten påverkan som utövas av systemhotande aktörer och grupperingar och att uppdragets fokus kommer att ligga på hot eller påverkan som riktas mot förtroendevalda, politiska partier och beslutande församlingar på olika nivåer. Gunnar Strömmer nämnde också Statskontorets uppdrag att analysera frågor om korruption och infiltration på kommunal och regional nivå samt arbetet i Regeringskansliet med den nationella handlingsplanen mot korruption. Enligt Gunnar Strömmer kommer han att bjuda in företrädare för riksdagens åtta partier till överläggningar dels om redovisade frågor, dels om partinära och andra demokratirelaterade frågor som rör just partierna, finansieringen, kontakterna med kommersiella och organiserade intressen m.m.

På fråga uppgav Gunnar Strömmer att vissa frågor bör utredas av en parlamentariskt sammansatt kommitté och att detta är något som för närvarande bereds. När det gäller vilka frågor som ska ingå i en sådan utredning lyfte han bl.a. partifinansiering och transparens- eller lobbyregister för kontakter med omvärlden.

Tidigare riksdagsbehandling m.m.

En representativ fördelning av politiska uppdrag

Våren 2022 behandlade konstitutionsutskottet ett motionsyrkande om en representativ fördelning av politiska uppdrag när det gällde personer över 65 år (bet. 2021/22:KU30 s. 56 f.). I sitt ställningstagande konstaterade utskottet att de politiska partiernas verksamhet är i det närmaste helt oreglerad och att anledningen till detta är att principen om åsiktsbildningens frihet har ansetts motivera en stor varsamhet när det gäller att reglera partiernas verksamhet. Vidare framhöll utskottet att det är genom de politiska partierna som kandidater till de politiska förtroendeuppdragen rekryteras och att partierna har fri rätt att nominera kandidater till sina listor. Sammantaget fann utskottet inte skäl att ta ett sådant initiativ om en representativ fördelning av politiska uppdrag som motionärerna yrkade på. Mot denna bakgrund avstyrkte utskottet motionsyrkandet.

Partifinansiering och yttre hot mot politiska partier

I november 2017 överlämnade regeringen propositionen Ökad insyn i partiets finansiering – ett utbyggt regelverk (prop. 2017/18:55) till riksdagen. Regeringen föreslog bl.a. att kravet på intäktsredovisning skulle utökas till att gälla även för partier på regional och lokal nivå samt för sidoorganisationer till partier. Vidare föreslogs att partier på central nivå som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller av någon annan orsak får statligt stöd

och deras sidoorganisationer på central nivå alltid ska lämna en intäktsredovisning. Regeringen föreslog även att det skulle införas ett förbud mot att ta emot anonyma bidrag vars värde överstiger 0,05 prisbasbelopp och att sanktionssystemet skulle anpassas för de olika kategorierna redovisningskyldiga och omfatta även otillåtna anonyma bidrag.

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

Våren 2022 behandlade konstitutionsutskottet motionsyrkanden om partifinansiering och om yttre hot mot politiska partier (bet. 2021/22:KU30 s. 56 f.). Utskottet fann inte skäl att ta sådana initiativ om att stärka politiska partiers motståndskraft mot yttre hot eller partifinansiering som motionärerna föreslog. Mot denna bakgrund avstyrkte utskottet motionsyrkandena. I betänkandet lämnades en reservation (C).

En minskning av antalet riksdagsledamöter

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

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

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

Senast utskottet behandlade motionsyrkanden om att minska antalet riksdagsledamöter var våren 2022 (bet. 2021/22:KU30 s. 56 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte motionsyrkandena.

Ledamotsuppdraget

Konstitutionsutskottet har vid ett flertal tillfällen avstyrkt motioner om begränsningar i ledamotsuppdraget vid byte av partitillhörighet och i huvudsak anfört att varje ledamot bär sitt mandat med det ansvar mot väljarna som det innebär (t.ex. bet. 2001/02:KU13 s. 37 f., bet. 2003/04:KU9 s. 18 f., bet.

2006/07:KU11 s. 23 f., bet. 2009/10:KU19 s. 24 f., bet. 2011/12:KU15 s. 24 f., bet. 2013/14:KU18 s. 35 f. och bet. 2016/17:KU30 s. 19 f.).

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

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

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

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

som ledamoten har valts till genom att tillhöra partigruppen. Utskottet ansåg att riksdagsstyrelsens avvägningar var väl avvägda och ställde sig därför bakom förslaget.

Senast utskottet behandlade motionsyrkanden om begränsningar i ledamotsuppdraget vid byte av partitillhörighet och om en möjlighet att avsätta riksdagsledamöter med en hög frånvaro var våren 2022 (bet. 2021/22:KU30 s. 56 f.). När det gällde motionsyrkandena som rörde begränsningar i ledamotsuppdraget noterade utskottet att en ledamot som inte deltar i riksdagsarbetet numera i vissa fall kan bli skyldig att återbetala ledamotsarvodet. Vidare ska en riksdagsledamot som lämnar sin partigrupp i riksdagen också lämna sitt uppdrag i utskott och vissa andra riksdagsorgan. När det gällde inskränkningar därutöver i ledamotsuppdraget vidhöll utskottet sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte motionsyrkandena.

Även motionsyrkanden om byte av partitillhörighet i fullmäktige har behandlats av utskottet vid flera tillfällen (se bl.a. bet. 2022/23:KU29 s. 19 f.).

Reglering av lobbyister

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

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

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

Utskottet har därefter vid ett flertal tillfällen vidhållit detta ställningstagande, senast våren 2022 när ett motionsyrkande om att skapa ett lobbyregister avstyrktes (bet. 2021/22:KU30 s. 44 f.). I betänkandet lämnades en reservation (C).

Utskottets ställningstagande

Utskottet har tidigare behandlat motionsyrkanden om en representativ fördelning av politiska uppdrag, om en minskning av antalet riksdagsledamöter och om byte av partitillhörighet och ledamotsuppdraget. I dessa delar vidhåller utskottet sina tidigare ställningstaganden och avstyrker motionsyrkandena.

När det gäller motionsyrkandena om yttre hot mot politiska partier, partifinansiering och reglering av lobbyister konstaterar utskottet att det pågår och planeras arbeten i Regeringskansliet som rör dessa frågor. Utskottet, som välkomnar detta, ser i nuläget inte skäl att ta sådana initiativ som efterfrågas i motionsyrkandena. Utskottet avstyrker därför motionsyrkandena.

Regeringsarbetet m.m.

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om statsrådsförsäkran och regeringsarbetet.

Jämför reservation 25 (SD) och 26 (SD).

Motionerna

Statsrådsförsäkran

I kommittémotion 2022/23:1000 yrkande 3 begär Matheus Enholm m.fl. (SD) ett tillkännagivande om att återinföra statsrådsförsäkran. För att påminna om högtidligheten och allvaret i statsrådsuppdraget bör enligt motionärerna en moderniserad statsrådsförsäkran återinföras.

Regeringsarbetet

Matheus Enholm m.fl. (SD) efterlyser i kommittémotion 2022/23:1002 yrkande 4 ett tillkännagivande om att utreda hur ansvar kan utkrävas av regeringen om den agerat genom ombud, t.ex. en nationell samordnare eller en ombudsman. Enligt motionärerna är det angeläget att utreda frågan om ansvarsutkrävande gentemot regeringen för det arbete som särskilt utsedda s.k. nationella samordnare bedriver på regeringens uppdrag.

Gällande rätt m.m.

Statsrådsförsäkrans var en ed som avlades av ett statsråd när han eller hon tillträdde sitt uppdrag. Försäkrans avskaffades i samband med att den nuvarande regeringsformen trädde i kraft 1975.

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

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

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

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

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

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

Tidigare riksdagsbehandling och konstitutionsutskottets granskning

Statsrådsförsäkran

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

Senast utskottet behandlade ett motsvarande motionsyrkande var våren 2022 (bet. 2021/22:KU30 s. 64 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte yrkandet. I betänkandet lämnades en reservation (SD).

Regeringsarbetet

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

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

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

Våren 2017 behandlade utskottet regeringens skrivelse Riksrevisionens rapport om nationella samordnare som statligt styrmedel och en följdmotion (bet. 2016/17:KU13). Enligt motionen borde en parlamentariskt sammansatt kommitté tillsättas för att utreda hur man tydligare kan formalisera och reglera regeringens användning av nationella samordnare och riksdagens möjlighet att utkräva parlamentariskt ansvar för det arbete som dessa bedriver på regeringens uppdrag. Utskottet vidhöll tidigare uttalanden om att det får anses vara regeringens uppgift att avgöra hur de utredningar bör bedrivas som anses behövliga som underlag för regeringens beslut. Det ligger alltså enligt utskottet på regeringen att avgöra sådana frågor som utredningsform och att ange riktlinjer för arbetet. Utskottet konstaterade dock att det i Riksrevisionens rapport, konstitutionsutskottets granskning av samordnare inom olika politikområden och Statskontorets rapport om nationella samordnare hade uppmärksammat en rad frågeställningar av konstitutionellt intresse. Utskottet noterade att regeringen i skrivelsen framhöll att Riksrevisionens och Statskontorets rapporter tillsammans med konstitutionsutskottets uttalanden i nämnda

granskningsärende skulle komma att utgöra ett värdefullt underlag vid framtida ställningstaganden till om en samordnare bör tillsättas. Dessutom konstaterade utskottet att det inom Regeringskansliet, med anledning av konstitutionsutskottets uttalanden i granskningsärendet, hade inletts en översyn av kriterierna för redovisningen av samordnare i kommittéberättelsen och kommittéregistret och att regeringen avsåg att återkomma till riksdagen i frågan i regeringens kommittéberättelse. Mot bakgrund av det anförda fann utskottet inte några skäl att ta ett sådant initiativ som motionärerna yrkade på. Sammantaget föreslog utskottet att motionen skulle avstyrkas och regeringens skrivelse läggas till handlingarna.

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

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

Senast utskottet behandlade ett motionsyrkande om regeringens ansvar när den agerar genom ombud var våren 2022 (bet. 2021/22:KU30 s. 64 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte yrkandet. I betänkandet lämnades en reservation (SD).

Utskottets ställningstagande

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

Förhållandet mellan regeringen och riksdagen

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om regeringsbildning, konstitutionsutskottets granskning, ett utvidgat ansvar för statsråd och misstroendevotum.

Jämför reservation 27 (SD), 28 (SD), 29 (C) och 30 (C).

Motionerna

Regeringsbildning

Aida Birinxhiku m.fl. (S) begär i motion 2022/23:1556 ett tillkännagivande om behovet av en översyn för att reformera regeringsformens regler om regeringsbildningen. Motionärerna konstaterar att även om det grundläggande syftet med de nuvarande bestämmelserna är att de ska förenkla och förkorta regeringsbildningen tog det efter 2018 års val lång tid innan en ny regering var på plats.

Konstitutionsutskottets granskning

Matheus Enholm m.fl. (SD) begär i kommittémotion 2022/23:1002 tillkännagivanden om att statsråd och andra ska kunna föreläggas vid vite eller annan rättsverkan att infinna sig till konstitutionsutskottets utfrågningar (yrkande 2) och om sanningsplikt (yrkande 3). En process om att inställa sig till konstitutionsutskottets utfrågningar skulle enligt motionärerna eventuellt kunna ske via Högsta domstolen. Dessutom anser motionärerna att en sanningsplikt bör övervägas för de som inställer sig till utskottets utfrågningar.

Ett utvidgat ansvar för statsråd

Matheus Enholm m.fl. (SD) begär i kommittémotion 2022/23:1002 yrkande 1 ett tillkännagivande om att utreda hur statsråd och f.d. statsråd som åsidosatt sin tjänsteplikt effektivare kan avkrävas ansvar. Bestämmelsen i regeringsformen om åtal mot statsråd ska enligt motionärerna kvarstå oförändrad. Det är dock rimligt att konstitutionsutskottet får fler verktyg till sitt förfogande för att kunna granska statsråden och deras tjänsteutövning.

I kommittémotion 2022/23:1882 yrkande 18 begär Malin Björk m.fl. (C) att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att i nästa grundlagsutredning se över den svenska förvaltningsmodellen i syfte att stärka medborgarnas möjligheter att utkräva ansvar av ministrar. Motionärerna framhåller att det finns många fördelar med den svenska förvaltningsmodellen som bygger på ett förhållandevis begränsat regeringskansli med kollektivt beslutsfattande och en väl utbyggd och självständig myndighetsstruktur. Samtidigt innebär kombinationen av ett förbud mot ministerstyre och en stor

myndighetsapparat i praktiken att möjligheterna till effektivt ansvarsutkrävande är begränsade.

Misstroendevotum

I kommittémotion 2022/23:1881 yrkande 5 begär Malin Björk m.fl. (C) att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en grundlagsöversyn när det gäller konstruktivt misstroendevotum. Motionärerna anser att det i regeringsformen bör införas en regel om konstruktivt misstroendevotum som förhindrar riksdagsmajoriteter från att rösta bort sittande regering utan att vara överens om något eget, gemensamt program för att ta över makten.

Gällande rätt m.m.

Parlamentarism och regeringsbildning

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

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

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

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

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

Regeringsformen innehåller inga bestämmelser med krav på att en regering ska 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 § regeringsformen ska en nyvald riksdag senast två veckor efter det att den samlats genom omröstning pröva frågan om statsministern har tillräckligt stöd i riksdagen. Om mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar nej, ska statsministern entledigas. Omröstningen ska inte hållas om statsministern redan har entledigats.

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

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

Talmannens förslag till statsminister i samband med regeringsbildning är alltså godkänt om inte fler än hälften av riksdagens ledamöter, dvs. minst 175 ledamöter, röstar mot det. En nedlagd röst får således samma effekt som en röst för förslaget till statsminister.

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

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

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

Tillsättande av statsråd och statsråds uppdrag

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

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

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

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

Avgörande av regeringsärenden

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

Kontrollmakten

Inledning

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

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

Konstitutionsutskottets granskning

Av 13 kap. 1 § första stycket regeringsformen följer att konstitutionsutskottet ska granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Utskottet har rätt att för granskningen få ut protokollen över beslut i

regeringsärenden, handlingar som hör till dessa ärenden samt regeringens övriga handlingar som utskottet finner nödvändiga för sin granskning. Andra utskott och varje riksdagsledamot får hos konstitutionsutskottet skriftligen väcka frågor om statsrådets tjänsteutövning eller handläggningen av regeringsärenden (13 kap. 1 § andra stycket regeringsformen).

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

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

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

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

Åtal mot statsråd

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

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

Vad beträffar ministrarnas ämbetsutövning fäster beredningen vikt vid att ministrarna i sitt handlande ofta ställs i situationer som inte har full

motsvarighet för andra tjänstemäns vidkommande. Ministrarna kan inte i samma omfattning som dessa få ledning för sitt handlande i lagregler och andra rättsgrundsatser. Det kan finnas ett behov av att dra gränsen mellan straffbart och straffritt på ett annat sätt: s.k. intressekonflikter kan oftare tänkas tala för straffrihet än i andra fall av ämbetsansvar.

Misstroendeförklaring

Misstroendeförklaring infördes vid enkammarreformen 1969 som en yttersta garanti för parlamentarismen. Det hade länge ansetts vara en brist att det i grundlag saknades bestämmelser om regeringens parlamentariska ansvar som gjorde det möjligt att kontinuerligt kontrollera om regeringen hade riksdagens förtroende (prop. 1968:27 s. 204). Bestämmelsen om misstroendeförklaring ersatte den tidigare ordningen som innebar att riksdagen på förslag från konstitutionsutskottet kunde begära entledigande av det eller de statsråd mot vilket eller vilka utskottet riktat anmärkningar, det s.k. dechargeinstitutet.

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

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

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

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

Interpellationer och frågor

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

Konstitutionsutskottet har framhållit att frågeinstitutet är ett led i riksdagens grundlagsstadgade kontrollmakt (bet. 2009/10:KU10 s. 162). Genom regleringen av interpellationer och frågor förankras den enskilda riksdagsledamotens rätt att fråga ett statsråd om sådant som rör hans eller hennes tjänsteutövning. Enligt utskottet fyller frågeinstitutet en viktig

funktion inom det parlamentariska systemet genom de möjligheter som de ger riksdagen till information, debatt och kontroll av regeringen.

Tidigare utredningar m.m.

Regeringsbildning

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

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

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

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

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

riksdagens ledamöter mot sig men konstaterandet av detta görs inte beroende av att ett yrkande om misstroendeförklaring väcks.

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

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

Konstitutionsutskottet har i sina granskningsbetänkanden redogjort för regeringsskiften t.o.m. oktober 2022 (se bet. KU 1976/77:44 s. 4 f., bet. KU 1978/79:30 s. 3 f., bet. KU 1979/80:50 s. 3 f., bet. KU 1981/82:35 s. 3 f., bet. KU 1982/83:30 s. 3 f., bet. KU 1985/86:25 s. 3 f., bet. 1989/90:KU30 s. 7 f., bet. 1991/92:KU30 s. 5 f., bet. 1994/95:KU30 s. 10 f., bet. 1996/97:KU25 s. 8 f., bet. 2006/07:KU10 s. 6 f., bet. 2014/15:KU10 s. 8 f., bet. 2019/20:KU10 s. 9 f., bet. 2021/22:KU10 s. 10 f. och bet. 2022/23:KU10 s. 8 f.).

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

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

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

Avgörande av regeringsärenden

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

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

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

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

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

Kontrollmakten – konstitutionsutskottets granskning

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

granskning. Syftet med tillägget var enligt utredningen att rätten att få tillgång till handlingar bättre skulle korrespondera med utskottets granskningsområde.

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

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

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

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

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

Rapporten behandlades av konstitutionsutskottet, som delade utredarens bedömningar (bet. 2015/16:KU10 s. 35 f.). Utskottet framhöll i likhet med utredaren att kontrollmakten är en central del i riksdagens ställning som det främsta statsorganet. En fungerande kontrollmakt är enligt utskottet vital för att säkerställa det politiska systemets demokratiska legitimitet, och det är en

rimlig slutsats att de som utsätts för granskning ska bidra med uppgifter som de granskande organen behöver. Det kan redan sägas ligga i det levande statsskicket att den som ombeds att lämna uppgifter till konstitutionsutskottet gör det i den form som utskottet finner lämplig.

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

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

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

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

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

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

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

Misstroendeförklaring

Av förarbetena till regeringsformens bestämmelser om mistroendeförklaring framgår att grundlagsstiftarna tänkte sig en bestämd skillnad och gränslinje mot konstitutionsutskottets granskning (SOU 1963:17 s. 146 f. och SOU

2008:125 s. 266). Författningsutredningen betonade att omröstningen om misstroendeförklaring inte ska gälla en särskild politisk sakfråga utan endast frågan om huruvida regeringen tolereras av riksdagen eller inte. En regering behöver alltså inte ha begått något fel för att drabbas av en misstroendeförklaring. Distinktionen mellan att tolerera regeringen i allmänhet och enskilda sakfrågor syftar till att bidra till politisk stabilitet. Ett parti som motsätter sig regeringens avgörande i en betydande sakfråga men i övrigt tolererar regeringen ska inte behöva medverka till regeringens fall.

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

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

Tidigare riksdagsbehandling

Regeringsbildning

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

följa de föreskrivna och i praxis utvecklade rutinerna, som ledde fram till att en ny regering var på plats i januari 2019.

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

Senast utskottet behandlade ett motionsyrkande om att införa en bortre tidsgräns för regeringsbildningen var våren 2022 (bet. 2021/22:KU30 s. 67 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte yrkandet. I betänkandet lämnades en reservation (SD).

Kontrollmakten – konstitutionsutskottets granskning

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

Senast utskottet behandlade motionsyrkanden om konstitutionsutskottets granskning motsvarande de nu aktuella var våren 2022 (bet. 2021/22:KU30 s. 67 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte yrkandena. I betänkandet lämnades en reservation (SD).

Ett utvidgat ansvar för statsråd

Motionsyrkanden om ett utvidgat ansvar för statsråd behandlades av konstitutionsutskottet våren 2022 (bet. 2021/22:KU30 s. 67 f.). I sitt ställningstagande konstaterade utskottet att 13 kap. regeringsformen innehåller olika bestämmelser som reglerar riksdagens kontrollmakt och att bestämmelserna fyller en viktig funktion inom det parlamentariska systemet genom de möjligheter som de ger riksdagen att kontrollera regeringen och enskilda statsråd. Utskottet såg inte skäl att därutöver ta några sådana initiativ som motionärerna föreslog och avstyrkte motionsyrkandena. I betänkandet lämnades två reservationer (SD, C).

Misstroendevotum

Våren 2022 behandlade konstitutionsutskottet även ett motionsyrkande om misstroendevotum (bet. 2021/22:KU30 s. 67 f.). I sitt ställningstagande konstaterade utskottet att bestämmelserna i regeringsformen om misstroendeförklaring hade setts över av Grundlagsutredningen som ansett att det inte funnits skäl att ändra dessa bestämmelser. Utskottet gjorde inte någon annan

bedömning och avstyrkte motionsyrkandet. I betänkandet lämnades en reservation (C).

Utskottets ställningstagande

Utskottet har tidigare behandlat motionsyrkanden om regeringsbildning, konstitutionsutskottets granskning, ett utvidgat ansvar för statsråd och misstroendevotum. I dessa delar vidhåller utskottet sina tidigare ställningstaganden och avstyrker motionsyrkandena.

En författningsdomstol

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om en författningsdomstol.
Jämför reservation 31 (C).

Motionen

Malin Björk m.fl. (C) efterlyser i kommittémotion 2022/23:1881 yrkande 1 en grundlagsöversyn av rätten till domstolsprövning av grundlagsfästa fri- och rättigheter. Enligt motionärerna bör en författningsdomstol införas som en del av en stärkt normprövning för att ytterligare befästa såväl demokratins fundamentala värden som de grundlagsskyddade fri- och rättigheternas ställning.

Gällande rätt

Normprövning

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

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

Lagrådets granskning

För att lämna yttranden över lagförslag ska det enligt 8 kap. 20 § regeringsformen finnas ett lagråd där det ingår domare eller, vid behov, tidigare domare i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen. Normprövningen

utförs av Lagrådet genom en förhandskontroll av ett lagförslag och görs under själva lagstiftningsprocessen.

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

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

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

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

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

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

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

Domstolars och förvaltningens lagprövning

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

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

Som har redovisats ovan tillämpar domstolar en konkret lagprövning. Det innebär bl.a. att prövningen görs i en vanlig domstol och inom ramen för domstolsförfarandet samt att det endast är parterna i målet som formellt omfattas av prövningsbeslutet. Ett beslut av en domstol om att inte tillämpa en viss lagbestämmelse av det skälet att den strider mot en grundlag innebär inte att lagbestämmelsen upphävs eller på annat sätt begränsas. En annan sak är att om ett sådant beslut har fattats av någon av de högsta domstolarna kan detta i praktiken innebära att den aktuella lagbestämmelsen helt eller delvis förlorar sin rättsliga betydelse som ett resultat av avgörandets prejudikatvärde. Det är inte möjligt att föra en talan som endast går ut på att en viss författning ska förklaras ogiltig därför att den är grundlagsstridig (abstrakt lagprövning eller abstrakt normprövning).

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

”Lagprövning” enligt riksdagsordningen

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

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

Riksdagens beslut

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

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

det gäller frågor som hör till förfarandet i riksdagen, i en huvudbestämmelse i riksdagsordningen.

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

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

Tidigare utredningar m.m.

Allmänt

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

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

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

Fri- och rättighetsutredningen

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

utan skulle också medföra uppenbara risker för en politisering av domarutnämningarna och därmed hota rättsväsendets integritet. Utredningen ansåg därför att en ordning med en författningsdomstol eller något annat liknande organ för regelmässig prövning av lagbeslut inte kunde godtas. Enligt utredningen var den lagprövningsrätt som fanns i svensk praxis ett lämpligt kontrollinstrument.

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

Rättighetskyddsutredningen

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

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

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

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

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

Fri- och rättighetskommittén

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

Regeringen behandlade Fri- och rättighetskommitténs betänkande i proposition 1993/94:117. Frågorna om att inrätta en författningsdomstol respektive att utvidga lagprövningsrätten diskuterades inte särskilt i

propositionen. Vid riksdagsbehandlingen av propositionen avstyrkte konstitutionsutskottet några motioner om att inrätta en författningsdomstol och om lagprövningsrätten med hänvisning till de skäl som Fri- och rättighetskommittén hade tagit upp (bet. 1993/94:KU24 s. 52 f.).

Tillkännagivande från konstitutionsutskottet

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

Grundlagsutredningen

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

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

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

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

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

Tidigare riksdagsbehandling

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

Motioner om att inrätta en författningsdomstol har därefter vid flera tillfällen behandlats av utskottet. I anslutning till utskottets behandling av proposition 2009/10:80 En reformerad grundlag behandlades två motioner om att en författningsdomstol borde inrättas. Utskottet hänvisade i sitt ställningstagande till vad Grundlagsutredningen hade anfört men också till att regeringen i propositionen framhöll att den nuvarande ordningen med lagprövning i konkreta fall som utförs av både domstolar och alla andra offentliga organ är väl lämpad att åstadkomma det resultat som lagprövningen åsyftar (bet. 2009/10:KU19 s. 38). Det fanns därför enligt regeringen inte något skäl att inrätta en författningsdomstol och koncentrera normprövningen

i efterhand till en sådan. Utskottet gjorde inte någon annan bedömning än regeringen i denna fråga och avstyrkte således motionerna.

Senast utskottet behandlade motionsyrkanden om att inrätta en författningsdomstol var våren 2022 (bet. 2021/22:KU30 s. 86 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte yrkandena. I betänkandet lämnades en reservation (C) och ett särskilt yttrande (L).

Utskottets ställningstagande

Utskottet vidhåller sina tidigare ställningstaganden och avstyrker motionsyrkandet om att inrätta en författningsdomstol.

Grundlagsändringar och domstolarnas ställning

Utskottets förslag i korthet

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

Jämför reservation 32 (MP) och 33 (MP).

Motionerna

Formerna för grundlagsändringar m.m.

I partimotion 2022/23:181 yrkande 27 efterlyser Märta Stenevi m.fl. (MP) ett tillkännagivande om att göra det svårare att ändra grundlagar. Liknande förslag framställs av Malin Björk m.fl. (C) i kommittémotion 2022/23:1882 yrkande 2 och av Ann-Sofie Alm (M) i motion 2022/23:1074 yrkande 1.

Vallagen som semikonstitutionell lag

Ann-Sofie Alm (M) yrkar i motion 2022/23:1074 yrkande 3 på ett tillkännagivande om att utreda om vallagen bör upphöjas till en semikonstitutionell lag.

Domstolarnas oberoende

Märta Stenevi m.fl. (MP) yrkar i partimotion 2022/23:181 yrkande 28 på ett tillkännagivande om att stärka domstolarnas oberoende. Ett liknande förslag framställs av Malin Björk m.fl. (C) i kommittémotion 2022/23:1882 yrkande 3. Enligt motionärerna bör ytterligare bestämmelser om domarna i de högsta domstolarna införas i regeringsformen. Det rör sig bl.a. om antalet domare och deras pensionsålder. Motionärerna menar vidare att Domstolsverkets organisation, styrning och roll behöver reformeras i syfte att stärka myndighetens oberoende.

I motion 2022/23:1074 av Ann-Sofie Alm (M) yrkande 2 begärs ett tillkännagivande om att utreda hur Domarnämnden och domstolarna kan garanteras självständighet bortom allt rimligt tvivel. Enligt motionären bör en majoritet av Domarnämndens ledamöter utses av en kvalificerad majoritet av exempelvis riksdagens justitieutskott.

Gällande rätt m.m.

Formerna för grundlagsändringar m.m.

Ändringar i grundlag

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

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

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

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

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

Enligt 8 kap. 16 § första stycket regeringsformen ska folkomröstning om ett vilande grundlagsförslag hållas om det yrkas av minst en tiondel av riksdagens ledamöter och minst en tredjedel av ledamöterna röstar för yrkandet. Ett sådant yrkande ska framställas inom 15 dagar från det att riksdagen antog grundlagsförslaget som vilande. Yrkandet ska inte beredas i utskott.

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

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

Ändringar i riksdagsordningen

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

Riksdagens beslut

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

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

Det finns också bestämmelser som föreskriver att beslut måste fattas med tre fjärdedels majoritet av de röstande och mer än hälften av ledamöterna. Det gäller som har redovisats ovan för möjligheten att ändra riksdagsordningens huvudbestämmelser genom endast ett beslut. Även föreskrifter om trosamfund och grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund beslutas i den ordning som gäller för riksdagsordningens huvudbestämmelser (8 kap. 17 §

tredje stycket regeringsformen). Bestämmelsen gäller dock endast sådana föreskrifter som avser trossamfunden som sådana (Eka m.fl., s. 428).

Domstolarnas oberoende

Regeringsformen m.m.

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

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

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

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

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

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

Av 11 kap. 8 § första stycket regeringsformen följer att åtal för brott i utövningen av en anställning som ledamot av Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen väcks i Högsta domstolen. Enligt andra stycket prövar Högsta förvaltningsdomstolen om en ledamot av Högsta domstolen ska skiljas eller avstängas från sin anställning eller vara skyldig att genomgå en läkarundersökning. Om en sådan talan avser en ledamot av Högsta förvaltningsdomstolen prövas den av Högsta domstolen. Talan enligt 11 kap. 8 § första och andra styckena regeringsformen väcks av riksdagens ombudsman eller justitiekanslern.

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

Som exempel kan nämnas att enligt 4 kap. 1 § rättegångsbalken ska en lagfaren (juristutbildad) domare ha avlagt föreskrivna kunskapsprov för

behörighet till domarämbetet. Med föreskrivna kunskapsprov avses jurist-examen eller annan motsvarande examen (se förordningen [2007:386] om kunskapsprov för behörighet som domare, m.m.). Den som utövar domar-ämbetet får inte vara försatt i konkurs eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

En ordinarie domare är skyldig att avgå från anställningen vid den ålder som anges i författningar eller kollektivavtal (5 § lagen [1994:261] om fullmaktsanställning). Enligt 32 a § lagen (1982:80) om anställningsskydd har en arbetstagare i regel rätt att kvarstå i anställningen till utgången av den månad då han eller hon fyller 69 år.

I Högsta domstolen ska det finnas 14 justitieråd eller det högre antal som behövs (3 kap. 4 § rättegångsbalken). Justitieråden ska vara lagfarna, och de får inte inneha eller utöva något annat ämbete. Motsvarande bestämmelser för Högsta förvaltningsdomstolen finns i 3 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

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

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

Domstolsverket

Domstolsverket är en statlig förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen och leds av en generaldirektör. Myndighetens uppgift är att ansvara för övergripande samordning och gemensamma frågor för domstolarna i landet.

Av 1 § förordningen (2007:1073) med instruktion för Domstolsverket följer att myndighetens uppgift är att ge administrativt stöd och service åt de allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna, hyres- och arrendenämnderna, Rättshjälpsmyndigheten och Rättshjälpsnämnden. Domstolsverket ska i fråga om dessa

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

I detta arbete ska Domstolsverket iaktta domstolarnas självständighet enligt regeringsformen.

I vissa avseenden har Domstolsverket även uppgifter som normalt ligger på en arbetsgivare. Exempelvis förhandlar verket om lön, dels i samband med utnämning av nya domare, dels löpande när det gäller justitieråd och domstolschefer. I ärenden som gäller utnämning av en chef för en domstol får en företrädare för Domstolsverket närvara och yttra sig vid Domarnämndens sammanträden.

Domarnämnden

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

Tidigare utredningar m.m.

Formerna för grundlagsändringar

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

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

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

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

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

Domstolarnas oberoende

Utredningar om domstolarnas konstitutionella ställning (1989–2000)

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

Domstolsutredningen tillsattes 1989, och i utredningens uppdrag ingick i huvudsak att utreda domstolarnas framtida uppgifter, arbetssätt och organisation för att hantera den ökade arbetsbelastningen inom domstolsväsendet. Utredningen redovisade inledningsvis några principiella utgångspunkter för sina förslag och framhöll att utgångspunkterna grundade sig på synen att domstolarna både i regeringsformen och i olika internationella dokument har getts en särställning i förhållande till andra samhällseliga organ som har att göra med domstolarnas betydelse för medborgarna (SOU 1991:106). Ett fungerande samhälle förutsätter enligt utredningen bl.a. ett oberoende och högkvalitativt domstolsväsen.

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

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

Grundlagsutredningen

Grundlagsutredningen behandlade även regleringen i regeringsformen av domstolarnas och domarnas oberoende. Utredningen konstaterade bl.a. att ett oberoende domstolsväsen är ett av fundamenten i vårt demokratiska samhälle, och det är av synnerlig vikt att allmänheten känner förtroende för att domstolarna är oberoende och att det inte finns någon risk för exempelvis politisk påverkan (s. 313 f.). I denna del framhöll utredningen att en grundlag borde innehålla sådana regler om domstolarna att deras oberoende och opartiskhet garanteras.

Enligt Grundlagsutredningen innehåller regeringsformen bestämmelser som avser att tillförsäkra såväl domstolarna som de enskilda domarna självständighet i den dömande verksamheten. En internationell jämförelse som utredningen låtit göra tydde också på att de regler som finns i regeringsformen inte på något avgörande sätt avviker från vad som förekommer i andra jämförbara länder. Mot bakgrund av detta och med beaktande av de krav som

uppställs i de internationella dokument som Sverige åtagit sig att följa ansåg Grundlagsutredningen att regeringsformens bestämmelser i allt väsentligt gav det skydd för domstolarnas oberoende som borde uppställas på grundlagsnivå. På några punkter fanns det dock enligt utredningen anledning att överväga om tillägg eller förtydliganden borde göras. Bland annat föreslog utredningen att domstolarnas särställning skulle tydliggöras på så sätt att ett särskilt kapitel om rättskipningen skulle införas i regeringsformen. I denna del framhölls att det var viktigt att tydliggöra domstolarnas särställning i det konstitutionella systemet och att markera vikten av ett oberoende och opartiskt domstolsväsen. Vidare föreslogs att varje domstol själv ska bestämma hur dömande uppgifter ska fördelas inom domstolen och att endast den som är eller har varit ordinarie domare i någon av domstolarna får tjänstgöra som ledamot i de högsta domstolarna. Det föreslogs även vissa ändringar när det gällde utnämning, disciplinansvar och avskedande av domare.

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

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

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

Pågående arbete

Inledning

Regeringen beslutade i februari 2020 att ge en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag att utreda bl.a. formerna för ändring av grundlag och behovet av att ytterligare stärka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt (dir. 2020:11 och dir. 2023:8). Uppdraget byggde delvis på ett tillkännagivande från riksdagen (se avsnittet Tidigare riksdagsbehandling nedan).

Utredningen, som tog namnet 2020 års grundlagskommitté, överlämnade i mars 2023 sitt betänkande Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende (SOU 2023:12) till det ansvariga statsrådet.

Formerna för ändring av grundlag

I betänkandet föreslår kommittén att formerna för grundlagsändringar ska förstärkas. Bland annat föreslås att det ska krävas kvalificerad majoritet i riksdagen för att ändra en grundlag. Kravet på kvalificerad majoritet ska dock endast avse det andra beslutet. Därmed kan enligt kommittén reglerna om att få till stånd en folkomröstning om ett grundlagsförslag behållas. Förslaget innebär att det införs en särskild beslutsregel i regeringsformen enligt vilken det ska krävas två tredjedels majoritet vid riksdagens andra beslut om ett grundlagsförslag.

Vidare föreslås att det i regeringsformen ska införas kvorumregler med krav på att de som röstar för en grundlagsändring också ska motsvara en viss andel av riksdagens ledamöter. Ett sådant krav bör enligt kommittén gälla vid riksdagens båda beslut. Kommittén föreslår att det vid det första beslutet ska krävas att mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för förslaget. Vid det andra beslutet ska det kvalificerade majoritetskravet om två tredjedelar räknas som en andel av riksdagens samtliga ledamöter. Dessa krav innebär enligt kommittén att riksdagens beslut i grundlagsfrågor ges en ökad legitimitet.

Kommittén framhåller att den har övervägt om förslagen till förstärkta beslutsformer ska gälla vid samtliga grundlagsändringar eller enbart vid ändringar av sådana bestämmelser som anses vara av central betydelse för demokratin. Efter att ha gått igenom förutsättningarna för att göra skillnad mellan olika grundlagsändringar menar kommittén att kraven på kvalificerad majoritet och kvorum bör gälla vid samtliga grundlagsändringar.

Förslagen om förstärkta beslutsformer ska enligt kommittén även avse ändringar i riksdagsordningens huvudbestämmelser och beslut enligt 10 kap. regeringsformen om internationella förhållanden. Förslagen innebär dock inte några förändringar när det gäller formerna för lagstiftning om trossamfund och grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund.

Enligt kommittén finns det inte skäl att ändra den nuvarande ordningen som innebär att det mellanliggande valet kan vara såväl ett ordinarie som ett extra val.

Kommittén föreslår vidare att en tidsfrist ska införas på så sätt att en bestämmelse tas in i regeringsformen om när riksdagen senast måste besluta om att anta ett grundlagsförslag som vilande. Det föreslås att denna tidsfrist ska vara fyra månader före valet. För att undvika att fristen leder till att riksdagen måste forcera sin behandling av ett grundlagsärende föreslår kommittén att regeln om när ett grundlagsförslag måste ha väckts ändras från nio till tio månader före ett val. Konstitutionsutskottet kan under vissa förutsättningar besluta om undantag från dessa tidsfrister.

Därutöver föreslår kommittén att kravet på inhämtande av yttrande från Lagrådet ska utökas till att även omfatta grundlagsförslag om grundläggande fri- och rättigheter. Enligt kommittén tar den nya föreskriften främst sikte på 2 kap. regeringsformen. Lagrådsgranskningen av förslag som avser tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen påverkas enligt kommittén inte.

Förstärkningar av skyddet för domstolars och domares oberoende

Domstolarnas oberoende betonas i regeringsformen

Kommittén anser att domstolarnas och domarnas oberoende fungerar väl i Sverige i dag och att detta oberoende i väsentliga delar skyddas av den nuvarande regleringen. För att skapa ett starkare och mer långsiktigt skydd för oberoendet finns det dock enligt kommittén anledning att överväga vissa förändringar av den nuvarande regleringen. I denna del framhålls att frågor om domstolar och domare i större utsträckning bör regleras på grundlags- och lagnivå och att det bör säkerställas att domstolarna och domarna får ett betydande inflytande när det gäller de frågor som är centrala för oberoendet.

Enligt kommittén bör den nuvarande bestämmelsen om rättskipningen i kapitlet i regeringsformen om statsskickets grunder (1 kap. 8 §) ändras så att det tydliggörs att rättskipningen utövas av oberoende domstolar.

Domstolsadministrationen

När det gäller domstolsadministrationen anser kommittén att det även fortsättningsvis bör finnas en centraliserad domstolsadministration med ansvar för att tillhandahålla administrativt stöd och service åt domstolarna. Det framhålls att utgångspunkten vid kommitténs överväganden i denna del är att de ansvarsområden och de arbetsuppgifter som för närvarande hanteras av Domstolsverket ska ingå i uppdraget för den centrala domstolsadministrationen. I syfte att stärka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt bör det organ som ansvarar för den centrala domstolsadministrationen dock ges en mer självständig ställning i förhållande till regeringen än vad Domstolsverket har i dag.

Kommittén, som har övervägt olika lösningar för att åstadkomma en mer självständig domstolsadministration, anser att ansvaret även i fortsättningen bör ligga på en förvaltningsmyndighet under regeringen. Enligt kommittén bör dock regeringens möjligheter att styra verksamheten begränsas i olika avseenden. Bland annat bör myndigheten ledas av en styrelse som utser myndighetens chef och bestämmelser om myndighetens arbetsuppgifter och ledning regleras i lag. För att markera den förändring som förslagen innebär bör myndigheten enligt kommittén ges ett nytt namn, Domstolsstyrelsen.

När det gäller Domstolsstyrelsens sammansättning föreslår kommittén att styrelsen ska bestå av nio ledamöter, varav fem ska vara eller ha varit ordinarie domare. Vidare ska det i styrelsen ingå två personer från den övriga

domstolspersonalen och två personer som är verksamma utanför domstolsväsendet. För varje ledamot i styrelsen ska det finnas en personlig ersättare. Ledamöterna och ersättarna ska enligt förslaget förordnas av regeringen för en tid om sex år. För att säkerställa att Domstolsstyrelsen formellt kan, och av allmänheten uppfattas kunna, agera självständigt i förhållande till såväl regeringen som riksdagen anser kommittén att företrädare för den verkställande och lagstiftande makten ska vara förhindrade att tjänstgöra i styrelsen. Det innebär att en ledamot eller ersättare i styrelsen inte samtidigt får vara riksdagsledamot, statsråd, anställd i riksdagen, anställd i Regeringskansliet, anställd på central nivå i ett politiskt parti eller inneha en annan anställning eller ett annat uppdrag som gör honom eller henne olämplig för uppdraget.

För att säkerställa att domstolarna har ett betydande inflytande över Domstolsstyrelsens sammansättning föreslår kommittén att det ska införas ett särskilt nomineringsförfarande som innebär att domstolar och andra organ ska föreslå lämpliga personer till styrelsen. Regeringen får som ledamot eller ersättare endast förordna en person som har föreslagits för uppdraget. En ledamot eller ersättare får skiljas från sitt uppdrag efter egen begäran eller om han eller hon har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse eller det finns andra synnerliga skäl. Ett beslut om att skilja en styrelseledamot från uppdraget på hans eller hennes begäran fattas av regeringen. I annat fall ska beslutet fattas av riksdagen. Detta görs på begäran av konstitutionsutskottet. Minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter måste enas om beslutet.

När det gäller Domstolsstyrelsens organisation i övrigt föreslår kommittén att ansvaret för styrelsens löpande verksamhet ska ligga på en direktör och att direktören ska vara myndighetschef. Det föreslås att anställningen som direktör ska vara tidsbegränsad till sex år med möjlighet till förlängning med ytterligare tre år. Enligt kommittén ska direktören kunna skiljas från sin anställning i förtid om det är nödvändigt av hänsyn till Domstolsstyrelsens bästa. Ett beslut om att skilja direktören från anställningen fattas av styrelsen.

Enligt kommittén bör domstolsverksamheten även i fortsättningen finansieras genom statliga anslag som hanteras och beslutas inom ramen för den årliga statliga budgeten. Detsamma bör gälla Domstolsstyrelsens verksamhet.

Kommittén föreslår vidare att grundläggande bestämmelser om domstolarnas administration och om hur denna leds ska införas i regeringsformen. För att stärka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende och begränsa regeringens möjligheter att styra den centrala domstolsadministrationen föreslår kommittén att ramarna för verksamheten i större utsträckning ska beslutas av riksdagen. Vissa av de frågor som för närvarande regleras i förordning bör därför fortsättningsvis regleras i lag.

Utnämning av ordinarie domare

Som ett led i att stärka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt föreslår kommittén även vissa ändringar i systemet för utnämning av ordinarie domare. Bland annat föreslås att det ska införas en ny bestämmelse i regeringsformen om att ordinarie domare utnämns av regeringen efter förslag av ett särskilt organ och att en majoritet av ledamöterna i förslagsorganet ska vara eller ha varit ordinarie domare. I regeringsformen införs det också en ny bestämmelse som anger under vilka förutsättningar en ledamot eller ersättare i förslagsorganet får skiljas från sitt uppdrag.

Vidare föreslår kommittén förändringar när det gäller Domarnämnden och förfarandet för utnämning av ordinarie domare. Det föreslås bl.a. att det ska införas olika formella regler som garanterar att Domarnämnden även i fortsättningen har en bred sammansättning som inkluderar domare med olika bakgrund och kompetens. Enligt förslaget ska regeringen som ledamot eller ersättare i nämnden endast kunna utse en person som har nominerats enligt ett särskilt nomineringsförfarande. En ledamot eller ersättare i Domarnämnden får inte samtidigt vara riksdagsledamot, statsråd, anställd i riksdagen, anställd i Regeringskansliet, anställd på central nivå i ett politiskt parti eller inneha en annan anställning eller ett annat uppdrag som gör honom eller henne olämplig för uppdraget. Vidare föreslår kommittén att regeringen som ordinarie domare endast ska kunna utse en person som Domarnämnden har föreslagit för anställningen. Om Domarnämndens förslag omfattar flera kandidater med en inbördes rangordning ska regeringen inte vara bunden av rangordningen. Bestämmelser om detta införs i lag.

Tillsyn över domstolar och domare

När det gäller frågan om tillsyn över domstolar och domare föreslår kommittén att det ska framgå av regeringsformen att det endast är Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen som får utöva tillsyn över eller granska domstolarnas rättskipande verksamhet. Förslaget innebär att Justitiekanslerns tillsynsuppgifter över domstolar och domare avskaffas.

Avgångsskyldighet på grund av ålder för justitieråd och övriga ordinarie domare

Kommittén föreslår vidare att det ska framgå av regeringsformen att ett justitieråd får skiljas från anställningen endast om han eller hon har uppnått en i lag föreskriven ålder för avgångsskyldighet. Vidare ska det framgå att den i lag föreskrivna åldern inte får sänkas i fråga om pågående anställningar (retroaktivitetsförbud). I lag ska det sedan anges att ett justitieråd är skyldig att avgå från sin anställning vid utgången av den månad då han eller hon fyller 69 år.

Justitierådens antal

När det gäller justitierådens antal föreslår kommittén att det i regeringsformen ska föreskrivas att antalet ordinarie domare i Högsta domstolen respektive Högsta förvaltningsdomstolen ska vara minst 12 och högst 20. Vidare bör det enligt kommittén i regeringsformen föreskrivas att regeringens möjligheter att utnämna nya justitieråd begränsas på så sätt att en utnämning måste föregås av en begäran från den berörda domstolen. Domarnämnden ska vara förhindrad att handlägga ärenden om utnämning av ordinarie domare utan en föregående anmälan från den berörda högsta domstolen eller, i fråga om övriga domstolar, Domstolsstyrelsen.

Möjlighet för de högsta domstolarna att sammanträda i särskild sammansättning

Enligt kommittén finns det skäl att införa en möjlighet för de högsta domstolarna att pröva mål gemensamt i s.k. särskild sammansättning. Därför ges möjligheten att pröva mål gemensamt ett uttryckligt stöd i regeringsformen. Förutsättningarna för en prövning i särskild sammansättning ska framgå av lag.

En ny domstolslag

Utöver ändringar i regeringsformen föreslår kommittén som har nämnts ovan författningsändringar där utgångspunkten är att de till stor del bör ges lagform. För att ytterligare betona domstolarnas och domarnas oberoende föreslås att dessa bestämmelser ska samlas i en gemensam lag. Det föreslås även att vissa frågor som i dag regleras genom förordningar ska behandlas i lag. Kommittén föreslår att dessa bestämmelser som avser domstolarnas och domarnas oberoende ska samlas i en gemensam lag om domstolar och domare.

Genomförande av förslagen

De föreslagna ändringarna i regeringsformen och merparten av ändringarna på lagnivå bör enligt kommittén kunna träda i kraft den 1 april 2027. Dock bör vissa bestämmelser i lag som tar sikte på sammansättningen samt formerna för att utse ledamöter och ersättare i Domarnämnden respektive Domstolsstyrelsen träda i kraft redan den 1 januari 2027.

Övrigt

Den 6 april 2023 remitterade Justitiedepartementet betänkandet till 70 remissinstanser och remissvaren ska lämnas in till departementet senast den 1 september 2023.

Tidigare riksdagsbehandling

Våren 2018 behandlade konstitutionsutskottet motionsyrkanden om domstolarnas oberoende och rättskipningens självständighet (bet. 2017/18:KU36 s. 87 f.). I sitt ställningstagande framhöll utskottet

inledningsvis att Grundlagsutredningens betänkande var resultatet av en överenskommelse mellan samtliga riksdagspartier (SOU 2008:125) och att utskottet de senaste åren hade avstyrkt motioner om ändringar i regeringsformen med motiveringen att det inte fanns några skäl att förorda en ny övergripande översyn av grundlagen. Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden i denna del.

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

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

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

Senast utskottet behandlade motionsyrkanden om formerna för grundlagsändringar m.m. och om domstolarnas oberoende var våren 2022 (bet. 2021/22:KU30 s. 97 f.). Utskottet konstaterade att regeringen hade gett en parlamentariskt sammansatt kommitté, 2020 års grundlagskommitté, i uppdrag att utreda bl.a. formerna för ändring av grundlag och behovet av att ytterligare stärka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt. Utskottet, som inte fann skäl att ta några sådana initiativ som motionärerna föreslog, avstyrkte motionsyrkandena. I betänkandet lämnades två reservationer (M, SD) och fyra särskilda yttranden (C, L, MP). När det gällde ett motionsyrkande om vallagen som en semikonstitutionell lag vidhöll utskottet sitt tidigare ställningstagande om att det inte fanns skäl att ta ett sådant initiativ och avstyrkte yrkandet.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att 2020 års grundlagskommitté har haft i uppdrag att utreda formerna för ändring av grundlag och behovet av att ytterligare stärka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt. Kommitténs förslag bereds för närvarande i Regeringskansliet. Resultatet av beredningen

bör inte föregripas och utskottet avstyrker därför motionsyrkandena om formerna för grundlagsändringar och domstolarnas oberoende.

När det gäller motionsyrkandet om vallagen som en semikonstitutionell lag vidhåller utskottet sina tidigare ställningstaganden och avstyrker yrkandet.

Finansmakten

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om grundläggande regler om budget och penningenheten.

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

Motionerna

Grundläggande regler om budget

I kommittémotion 2022/23:1881 av Malin Björk m.fl. (C) yrkande 6 vill motionärerna grundlagsfästa grundläggande budgetregler så att effekterna av 1990-talets ändringar inte går förlorade. Motionärerna framhåller att även när det gäller budgetreglerna har det visat sig att partitaktiska hänsyn ofta tillåts företräde framför vikten av långsiktigt hållbara regler. I regeringsformen finns det knappt några bestämmelser om budget. Den senaste översynen av riksdagsordningen behandlade inte denna brist som bl.a. innebär att en regering har problem att helt eller delvis få igenom sin budget.

Penningenheten

Matheus Enholm m.fl. (SD) efterlyser i kommittémotion 2022/23:1001 yrkande 10 ett tillkännagivande om att grundlagsfästa att valutan i Sverige är den svenska kronan. Motionärerna framhåller att politiker i Sverige eller Bryssel kan besluta att Sverige ska gå med i valutaunionen, och för att undvika detta bör regleringen av penningenheten i Sverige finnas i regeringsformen.

Gällande rätt

Finansmakten

Med finansmakten avses rätten att bestämma om inkomster till staten och att förfoga över statens tillgångar, främst genom beslut om utgifter (prop. 1973:90 s. 212). Enligt 1 kap. 4 § regeringsformen är det riksdagen som beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas. I 9 kap. regeringsformen finns närmare bestämmelser om finansmakten. Budgetprocessen regleras i 1–11 §§. I kapitlet finns också bestämmelser om valutapolitiken och Riksbanken.

Budgetprocessen

Av 9 kap. 1 § regeringsformen följer att riksdagen beslutar om skatter och avgifter till staten samt om statens budget. I 9 kap. 2–11 §§ regeringsformen finns närmare bestämmelser om budgetprocessen. Regleringen är dock översiktlig och kortfattad. Bestämmelserna i 9 kap. regeringsformen beskriver på ett övergripande sätt riksdagens och regeringens befogenheter på budgetområdet. Regleringen i regeringsformen kompletteras av bestämmelser i riksdagsordningen och budgetlagen (2011:203). Riksdagsordningen innehåller bl.a. bestämmelser om vad som ska ingå i budgetpropositionen, indelning av statens budget i utgiftsområden och riksdagens behandling av budgetpropositionen.

Enligt förarbetena till regeringsformen är det inte bara med tanke på budgetens uppgift som ett instrument för fördelningen av ekonomiska resurser som det är önskvärt att regeringsformens bestämmelser inte i onödan binder statsmakternas handlingsmöjligheter (prop. 1973:90 s. 223). Också från stabiliseringspolitisk synpunkt är det angeläget att regeringsformen medger en stor flexibilitet på utgiftsregleringens område. Det föredragande statsrådet anförde bl.a. följande (s. 222):

För egen del anser jag att ständiga förändringar i fråga om budgetens innehåll, den ekonomisk-politiska debatten och den tekniska utvecklingen leder till att det statliga budgetsystelet måste kunna förnyas successivt. Enligt min mening bör RF inte lägga hinder i vägen för en sådan utveckling. Frågorna om statsbudgetens och anslagssystemets utformning ägnar sig därför inte för grundlagsreglering.

Riksbanken

I 9 kap. 13–16 §§ regeringsformen finns bestämmelser om Riksbanken. Enligt 9 kap. 13 § första stycket är Riksbanken rikets centralbank och en myndighet under riksdagen. Det framgår vidare av andra stycket att Riksbanken ansvarar för att utforma och genomföra penningpolitiken. Enligt 13 kap. 15 § regeringsformen får ingen myndighet bestämma hur Riksbanken ska besluta i frågor om bl.a. utformningen och genomförandet av penningpolitiken.

Enligt 9 kap. 14 § regeringsformen har endast Riksbanken rätt att ge ut sedlar och mynt. Föreskrifter om utgivning och giltighet av sedlar och mynt meddelas genom lag.

Av 4 kap. 1 § lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank framgår att Sveriges valuta benämns krona och att en krona består av 100 öre.

Internationella förhållanden

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

Enligt 10 kap. 1 § regeringsformen ingås överenskommelser med andra stater eller med mellanfolkliga organisationer av regeringen. Om en för riket bindande internationell överenskommelse förutsätter att en lag ändras eller upphävs eller att en ny lag stiftas eller om den i övrigt gäller ett ämne som

riksdagen ska besluta om får regeringen dock inte ingå en sådan överenskommelse utan att den har godkänts av riksdagen (10 kap. 3 § första stycket regeringsformen). Om t.ex. en överenskommelse skulle förutsätta ändring i en vanlig lag krävs att regeringen innan den ingår överenskommelsen inhämtar riksdagens godkännande. Riksdagens godkännande beslutas då med enkel majoritet (jfr 4 kap. 7 § regeringsformen).

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

Tidigare utredningar

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.⁶

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

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

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

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

Flera översyner har gjorts av budgetprocessen som lett till en ökad reglering i bl.a. riksdagsordningen i syfte att förstärka och tydliggöra processen. Som exempel kan nämnas Budgetprocesskommittén (SOU 2013:73) och Kommittén om en tydligare budgetprocess (SOU 2017:78).

Tidigare riksdagsbehandling

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

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

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

Den sammantagna bedömningen från utskottet är att ett godkännande av fördraget i enlighet med regeringens förslag kan beslutas inom ramen

för gällande grundlagsreglering och utan befogenhetsöverlåtelse. Godkännande av fördraget i enlighet med regeringens förslag förutsätter således enligt utskottet ingen särskild beslutsordning.

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

Senast utskottet behandlade ett motionsyrkande om att den svenska penningenheten borde framgå av regeringsformen var våren 2022 (bet. 2021/22:KU30 s. 111 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte yrkandet. I betänkandet lämnades en reservation (SD).

Våren 2022 behandlade utskottet även ett motionsyrkande om en grundlagsstadgad budgetram om 2 procent av bruttonationalprodukten (bet. 2021/22:KU30 s. 111 f.). Utskottet, som inte fann något skäl att ta ett sådant initiativ som motionärerna föreslog, avstyrkte motionsyrkandet.

Utskottets ställningstagande

När det gäller motionsyrkandet om att grundlagsfästa grundläggande budgetregler konstaterar utskottet att utgångspunkten för regleringen av finansmakten i regeringsformen är att endast på ett mer övergripande sätt reglera riksdagens och regeringens befogenheter på budgetområdet och att närmare bestämmelser om budgetprocessen bl.a. finns i budgetlagen och riksdagsordningen. Mot bakgrund av detta finner utskottet inte skäl att ta ett sådant initiativ som motionärerna föreslår. Motionsyrkandet avstyrks.

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

Grundlagsreglering m.m.

Utskottets förslag i korthet

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

Jämför reservation 36 (SD), 37 (SD), 38 (V), 39 (C), 40 (SD) och 41 (SD).

Motionerna

Bestämmelser om Sverige och det svenska språket

Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkar i kommittémotion 2022/23:1001 att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en ny programskrivning (yrkande 1) och om svenska språket (yrkande 6). Enligt motionärerna bör regeringsformen inledas med en berättelse om Sverige som land och svenskarna som folk. Vidare bör det enligt motionärerna i regeringsformen regleras att svenskan är huvudspråk i Sverige. Även Runar Filper m.fl. (SD) efterlyser i kommittémotion 2022/23:1955 yrkande 4 ett tillkännagivande om att verka för att svenskan ska klassas som officiellt huvudspråk i Sverige. Enligt motionärerna bör en sådan reglering göras i grundlag.

Bestämmelser om nationella minoriteter och minoritetsspråken

I partimotion 2022/23:1214 av Nooshi Dadgostar m.fl. (V) yrkande 1 begär motionärerna att regeringen ska tillsätta en utredning i syfte att se över frågan om ett starkare grundlagsskydd för de nationella minoriteterna och urfolket samer samt minoritetsspråken. Även Malin Björk m.fl. (C) efterlyser i kommittémotion 2022/23:1881 yrkande 4 en grundlagsöversyn när det gäller minoritetsfrågor och minoritetsspråk. Enligt motionärerna bör de nationella minoriteterna och de nationella minoritetsspråken framgå av regeringsformen.

Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkar i kommittémotion 2022/23:1001 yrkande 5 att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om etniska, språkliga och religiösa minoriteters kultur- och samfundsliv. Enligt motionärerna bör regleringen i regeringsformen om att det allmänna ska främja minoriteters egen kultur och samfundsliv i Sverige tas bort. Sådana kulturella undantag bör enligt motionärerna endast vara förbehållna de nationella minoriteter i Sverige som har erkänts genom lag.

Bestämmelser om svenskt medborgarskap

Matheus Enholm m.fl. (SD) begär i kommittémotion 2022/23:1001 yrkande 2 ett tillkännagivande om att ta tillbaka senare grundlagsrevisioners utmönstringar av begreppet svenska medborgare. Skyddet i svensk grundlag

ska enligt motionärerna i första hand syfta på och åtnjutas av svenska medborgare.

Bestämmelse om helgdagar

I kommittémotion 2022/23:1001 yrkande 8 av Matheus Enholm m.fl. (SD) efterlyser motionärerna ett tillkännagivande om att de helgdagar som anges i lagen om allmänna helgdagar, med undantag för första maj som bör ersättas med en annan helgdag, ska lyftas in på lämplig plats i regeringsformen.

Gällande rätt

Regeringsformen m.m.

I 1 kap. regeringsformen finns bestämmelser om statsskickets grunder. Avsikten med kapitlet är att det ska ge en bild i stort av de grundstenar på vilka den svenska författningen vilar (prop. 1973:90 s. 227). Genom sin konstruktion ger 1 kap. regeringsformen också en bild av det politiska systemet som demokratiskt och parlamentariskt (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 50).

Enligt 1 kap. 1 § regeringsformen utgår all offentlig makt i Sverige från folket, och den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.

I 1 kap. 2 § regeringsformen fastslås vissa grundläggande mål för politiken. Bestämmelsen brukar kallas för målsättningsparagrafen, och dess innehåll är sådant att man får förutsätta att det accepteras av de allra flesta invånarna i Sverige.

Av bestämmelsen följer att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa. Det sägs vidare att det allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer.

Enligt målsättningsbestämmelsen ska det allmänna även verka för att demokratis idéer blir vägledande inom samhällets alla områden samt värna den enskildes privatliv och familjeliv. Det allmänna ska också verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara. Det allmänna ska dessutom motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionsnedsättning, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person. Avslutningsvis framhålls att det samiska folkets och etniska, språkliga och

religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas.

Riksdagen beslutade i december 1999 att Sverige genom lag skulle ansluta sig till Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter (ramkonventionen) och den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (minoritetsspråkskonventionen). Riksdagen fattade samtidigt beslut om att erkänna fem nationella minoriteter och deras språk. I Sverige finns fem genom lag erkända nationella minoriteter: judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar, och i lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk föreskrivs vissa grundläggande rättigheter för samtliga fem nationella minoriteter i Sverige och vissa särskilda rättigheter för finsk-, samisk- och meänkielitalande.

I 2 kap. regeringsformen finns bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter. Bestämmelserna är formulerade så att utgångspunkten för fri- och rättighetsskyddet gäller för både svenska medborgare och andra här i riket. Några av bestämmelserna i 2 kap. regeringsformen omfattar dock endast svenska medborgare. Detta gäller skyddet mot åsiktsregistrering, landsförvisning eller annat hinder för att resa in i landet samt skyddet för medborgarskapet och friheten att förflytta sig inom riket och att lämna detta. Därtill följer av 2 kap. 25 § regeringsformen att för andra än svenska medborgare här i riket får särskilda begränsningar göras genom lag i fråga om vissa angivna fri- och rättigheter.

Regeringsformen innehåller krav på svenskt medborgarskap även i några andra situationer. Riksdagsledamöterna måste vara svenska medborgare, liksom statschefen. Ett statsråd måste vara svensk medborgare, och kravet på svenskt medborgarskap gäller också för ordinarie domare, justitiekanslern, riksdagens ombudsmän och riksrevisorn.

Språklagen m.m.

I språklagen (2009:600) föreskrivs att svenska är huvudspråk i Sverige. Det innebär att svenska är samhällets gemensamma språk, som alla som är bosatta i Sverige ska ha tillgång till och som ska kunna användas inom alla samhällsområden. Det allmänna har enligt lagen ett särskilt ansvar för att svenskan används och utvecklas. Av språklagen framgår vidare att de nationella minoritetsspråken är finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska (7 §).

Institutet för språk och folkminnen har enligt förordningen (2007:1181) med instruktion för Institutet för språk och folkminnen till uppgift att bedriva språkvård och på vetenskaplig grund öka, levandegöra och sprida kunskaper om språk, dialekter, folkminnen, namn och immateriella kulturarv i Sverige. Myndigheten ska särskilt bl.a. följa tillämpningen av språklagen och verka för att den offentliga förvaltningen använder svenska som huvudspråk.

I sändningstillstånden 2020–2025 för Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB anges att respektive bolag

har ett särskilt ansvar för det svenska språket och dess ställning i samhället samt att språkvårdsfrågor ska beaktas i verksamheten.

Lagen om allmänna helgdagar

Vilka dagar som är helgdagar regleras i lagen (1989:253) om allmänna helgdagar. Enligt 1 § avses med allmän helgdag i lag eller annan författning söndagar, däribland påskdagen och pingstdagen, nyårsdagen, trettondedag jul, första maj, juldagen och annandag jul, även när de inte infaller på en söndag, samt långfredagen, annandag påsk, Kristi himmelsfärdsdag, nationaldagen, midsommardagen och alla helgons dag.

Tidigare utredningar

När det gäller principerna för innehållet i regeringsformen angav Författningsutredningen att man i görligaste mån har strävat efter att begränsa grundlagsregleringen till moment som bedömts vara av väsentlig betydelse för statsskicket (SOU 1963:17 s. 43). Grundlagen skulle enligt utredningen fastställa en ram av så stor allmängiltighet att den inte behövde ändras alltför ofta.

Frågan om grundlagsskydd för nationella minoriteter behandlades av Grundlagsutredningen (SOU 2008:125 s. 454 f.). Utredningen framhöll att samerna intar en särställning bland de nationella minoriteterna, särskilt som de också erkänns som ett urfolk. Detta förhållande motiverade enligt utredningen att samerna omnämns i 1 kap. 2 § regeringsformen. Grundlagsutredningen föreslog därför ett sådant tillägg. I denna del noterade utredningen att en sådan markering också låg i linje med de motsvarande grundlagsstadgandena i Finland och Norge. När det gällde regleringen i övrigt av de nationella minoriteterna ansåg Grundlagsutredningen att de nationella minoriteternas betydelse väl återspeglas genom det befintliga skyddet i 1 kap. 2 § regeringsformen. Det saknades därför enligt utredningen skäl att i grundlagstexten uttryckligen omnämna de övriga nationella minoriteterna. Därutöver föreslog Grundlagsutredningen att bestämmelsen skulle ändras så att den föreskriver att etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv *ska* främjas i stället för *bör* främjas. När det gällde diskrimineringsbestämmelsen i 1 kap. 2 § regeringsformen föreslog Grundlagsutredningen endast en ändring av redaktionellt slag.

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

Grundlagsutredningen utredde även rättighetsreglernas koppling till medborgarskap (SOU 2008:125 s. 478 f.). I denna del framhöll utredningen att likheter i fri- och rättighetsskyddet för svenska medborgare och andra som vistas i Sverige borde komma till tydligare uttryck. Den principiella utgångspunkten för regleringen i 2 kap. regeringsformen borde alltså enligt utredningen vara att skyddet gäller för båda dessa grupper och inte bara för

svenska medborgare. I några avseenden fick det dock anges att bestämmelserna endast omfattar svenska medborgare. Detta gäller skyddet mot åsiktsregistrering, landsförvisning eller annat hinder för att resa in i landet samt skyddet för medborgarskapet och friheten att förflytta sig inom riket och att lämna detta.

Sammantaget föreslog Grundlagsutredningen att bestämmelserna i 2 kap. regeringsformen skulle formuleras om så att det framgår att utgångspunkten för fri- och rättighetsskyddet är att det gäller för både svenska medborgare och andra här i riket. Inga sakliga ändringar föreslogs när det gällde omfattningen av det skydd som tillkommer andra än svenska medborgare och förutsättningarna för att begränsa detta.

De särskilda möjligheter som finns att begränsa fri- och rättigheter för andra än svenska medborgare borde enligt utredningen bestå och då komma till uttryck i en särskild bestämmelse.

Grundlagsutredningen föreslog vidare att regeringsformens krav på svenskt medborgarskap för vissa statliga anställningar och andra uppdrag skulle tas bort för andra än ordinarie domare, justitiekanslern, riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna.

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

Tidigare riksdagsbehandling

Bestämmelser om Sverige och det svenska språket

Konstitutionsutskottet behandlade under våren 2016 ett motionsyrkande om en programskrivning om Sverige i regeringsformen (bet. 2015/16:KU16 s. 51 f.). Utskottet fann inte några skäl att ta ett sådant initiativ som motionärerna yrkade på och motionsyrkandet avstyrktes därmed.

Våren 2018 behandlade utskottet ett motionsyrkande om en reglering i grundlagen av det svenska språket (bet. 2017/18:KU36 s. 48 f.). Utskottet, som inte fann några skäl att ta ett sådant initiativ som motionärerna yrkade på, avstyrkte yrkandet.

Senast utskottet behandlade motsvarande motionsyrkanden var våren 2022 (bet. 2021/22:KU30 s. 115 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte yrkandena. I betänkandet lämnades en reservation (SD).

Bestämmelser om nationella minoriteter och minoritetsspråken

Våren 2018 behandlade konstitutionsutskottet ett motionsyrkande om att nämna de nationella minoriteterna och minoritetsspråken i regeringsformen (bet. 2017/18:KU36 s. 52 f.). I sitt ställningstagande framhöll utskottet att Grundlagsutredningen hade gjort en samlad översyn av bl.a. regleringen i regeringsformen av de nationella minoriteterna. Utskottet ansåg inte att det

fanns något skäl att förorda en ny översyn i denna del och avstyrkte motionsyrkandet.

Utskottet behandlade under våren 2019 ett motionsyrkande om begränsningar i regeringsformens bestämmelser om nationella minoriteter (bet. 2018/19:KU30 s. 110 f.). Utskottet fann inte några skäl att ta ett sådant initiativ som motionärerna föreslog och avstyrkte motionsyrkandet.

Senast utskottet behandlade motsvarande motionsyrkanden var våren 2022 (bet. 2021/22:KU30 s. 115 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte yrkandena. I betänkandet lämnades två reservationer (SD, C, L).

Bestämmelser om svenskt medborgarskap

Konstitutionsutskottet behandlade under våren 2018 ett par motionsyrkanden om att återinföra begreppet svenskt medborgarskap i regeringsformens bestämmelser (bet. 2017/18:KU36 s. 54 f.). Utskottet fann inte några skäl att ta ett sådant initiativ som motionärerna yrkade på och avstyrkte motionsyrkandena.

Senast utskottet behandlade ett motsvarande motionsyrkande var våren 2022 (bet. 2021/22:KU30 s. 115 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstagande och avstyrkte yrkandet. I betänkandet lämnades en reservation (SD).

Bestämmelse om helgdagar

Våren 2016 behandlade konstitutionsutskottet ett motionsyrkande om att de helgdagar som anges i lagen om allmänna helgdagar, med undantag för första maj som borde ersättas med en annan helgdag, skulle lyftas in på lämplig plats i regeringsformen (bet. 2015/16:KU16 s. 52 f.). Utskottet fann inte några skäl att ta ett sådant initiativ som motionärerna yrkade på och avstyrkte därmed motionsyrkandet.

Senast utskottet behandlade ett motsvarande motionsyrkande var våren 2022 (bet. 2021/22:KU30 s. 115 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte yrkandet. I betänkandet lämnades en reservation (SD).

Utskottets ställningstagande

Motionsyrkanden om bestämmelser i grundlag om Sverige och det svenska språket, om nationella minoriteter och minoritetsspråken, om svenskt medborgarskap och om helgdagar har tidigare behandlats av konstitutionsutskottet. Utskottet vidhåller sina tidigare ställningstaganden och avstyrker motionsyrkandena.

En krislagstiftning

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om en krislagstiftning.
Jämför det särskilda yttrandet (C).

Motionen

Malin Björk m.fl. (C) begär i kommittémotion 2022/23:1881 yrkande 10 ett tillkännagivande om att i ljuset av de erfarenheter som har tillkommit vid hanteringen av coronapandemin utreda frågan om att införa en krislagstiftning. Motionärerna konstaterar att 15 kap. regeringsformen innehåller bestämmelser om beslutsfattandet vid krig och krigsfara och att någon motsvarande reglering inte finns för stora påfrestningar på samhället i fredstid. De framhåller att utformningen av en krislagstiftning kan se ut på olika sätt och att frågan bör utredas brett och grundligt.

Gällande rätt

Krissituationer

Regeringsformen vilar på och ger uttryck åt förutsättningen att konstitutionella befogenheter inte kan överlåtas utan uttryckligt stöd i grundlagen (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 621). I 15 kap. regeringsformen finns särskilda regler om beslutsfattandet för statsmakterna och andra offentliga organ under krig eller vid krigsfara. Reglerna möjliggör bl.a. för riksdagen att i vissa situationer delegera sin normgivningskompetens till regeringen mer än vad som normalt får ske. Det finns inte någon motsvarande reglering i regeringsformen vid krissituationer i fredstid. Sådana situationer får hanteras inom ramen för de allmänna bestämmelserna i regeringsformen. Bestämmelserna i regeringsformens övriga kapitel och riksdagsordningen är alltså tänkta att kunna tillämpas även i krissituationer. Som exempel kan nämnas bestämmelserna om att riksdagen kan sammanträda med kort varsel och om skyndsam behandling av riksdagsärenden. Vidare kan nämnas bestämmelserna om delegering av normgivningsmakt och regeringens möjlighet att styra de statliga myndigheterna. Genom att upprätta en god s.k. författningsberedskap kan behovet av skyndsam lagstiftning i en krissituation minska.

Normgivningsmakten

Normgivningsmakten regleras främst i 8 kap. regeringsformen.

Av 8 kap. 1 § regeringsformen följer att föreskrifter meddelas av riksdagen genom lag och av regeringen genom förordning. Föreskrifter kan också, efter bemyndigande av riksdagen eller regeringen, meddelas av andra myndigheter

än regeringen och av kommuner. Ett bemyndigande att meddela föreskrifter ska alltid ges i lag eller förordning.

Bestämmelserna i 8 kap. regeringsformen har som huvudsaklig uppgift att fördela normgivningskompetensen mellan riksdagen och regeringen. Tanken bakom bestämmelserna är att föreskrifter som är särskilt viktiga för medborgarna och för samhällslivet i övrigt ska meddelas av riksdagen genom lag. Vilka ämnesområden som hör till det s.k. obligatoriska lagområdet framgår bl.a. av 8 kap. 2 § regeringsformen. Enligt bestämmelsen ska föreskrifter meddelas genom lag om de avser

1. enskildas personliga ställning och deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes
2. förhållandet mellan enskilda och det allmänna under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden
3. grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen samt kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden
4. trossamfund och grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund
5. rådgivande folkomröstning i hela riket och förfarandet vid folkomröstning i en grundlagsfråga eller
6. val till Europaparlamentet.

I 8 kap. 2 § andra stycket regeringsformen påminns om att bestämmelser med krav på lagform även finns i andra kapitel i regeringsformen och i andra grundlagar (tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen). En sådan reglering är bestämmelserna om förutsättningarna för begränsningar av fri- och rättigheter i 2 kap. regeringsformen. Av dessa bestämmelser följer att rättighetsbegränsande föreskrifter, i den mån de alls kan meddelas, som huvudregel kräver lagform men att det i vissa fall är möjligt för riksdagen att i lag bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter (se vidare nedan).

Av 8 kap. 3 § första stycket regeringsformen följer att riksdagen kan bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter enligt 2 § första stycket 2 och 3. Föreskrifterna får dock inte avse

1. annan rättsverkan av brott än böter
2. skatt, utom tull på införsel av varor eller
3. konkurs eller utsökning.

Till det obligatoriska lagområdet hör alltså bl.a. föreskrifter om enskildas personliga ställning och deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes. Det som avses är i första hand civilrättslig lagstiftning och lagstiftning om svenskt medborgarskap. Vidare ska alltid vissa viktiga offentligrättsliga föreskrifter som är betungande för medborgarna meddelas av riksdagen genom lag.

Riksdagen kan bestämma att föreskrifter som regeringen meddelat med stöd av ett bemyndigande enligt regeringsformen ska underställas riksdagen för prövning (8 kap. 6 § regeringsformen).

Skyddet av grundläggande fri- och rättigheter

I 2 kap. regeringsformen finns bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheter som den enskilde är tillförsäkrad gentemot det allmänna. Här finns bl.a. bestämmelser om skydd för de s.k. politiska friheterna, den enskildas kroppsliga frihet och säkerhet samt vissa rättssäkerhetsgarantier. Ett skydd för fri- och rättigheter finns också i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europa-konventionen), som är inkorporerad i svensk rätt. Av 2 kap. 19 § regeringsformen följer att föreskrifter inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Domstolar och andra offentliga organ får vidare inte tillämpa en lag eller annan föreskrift som strider mot grundlag (11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § regeringsformen).

Enligt 2 kap. 1 § första stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad vissa rättigheter.

Av 2 kap. 20–24 §§ regeringsformen följer att vissa av de grundläggande fri- och rättigheterna kan begränsas för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. I 2 kap. 20 § första stycket regeringsformen räknas de fri- och rättigheter upp som kan begränsas med stöd av bestämmelsen.

Begränsningen av de grundläggande fri- och rättigheterna får enligt 2 kap. 21 § regeringsformen aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Särskilda förutsättningar måste enligt 2 kap. 24 § regeringsformen härutöver vara uppfyllda för begränsningar av vissa fri- och rättigheter.

Enligt 2 kap. 20 § regeringsformen ska en begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna som huvudregel göras genom lag, dvs. beslutas av riksdagen. Efter bemyndigande i lag kan begränsningar i vissa fall emellertid beslutas också genom andra författningar, dvs. i huvudsak av regeringen genom förordning.

Den kommunala självstyrelsen

Enligt regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den (14 kap. 3 §). Bestämmelsen innebär att det ska göras en proportionalitetsbedömning i lagstiftningsärenden som rör den kommunala självstyrelsen (prop. 2009/10:80 s. 212 f.).

Tidigare utredning

Vid den senaste översynen av regeringsformen gjorde Grundlagsutredningen bedömningen att det fanns ett behov av att utvidga regeringens normgivningskompetens i civila nödsituationer (SOU 2008:125 s. 521 f.). Grundlagsutredningen föreslog att det skulle införas en särskild reglering i regeringsformen som innebär att regeringen i sådana situationer under vissa förutsättningar får meddela föreskrifter som enligt grundlag ska meddelas av riksdagen. Denna utvidgning av regeringens normgivningsmakt kan enligt utredningen aktualiseras vid nödsituationer som innebär omfattande skador eller en överhängande risk för omfattande skador på människor, egendom eller miljö eller en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i centrala samhällsfunktioner.

Några remissinstanser framförde kritik mot denna del av Grundlagsutredningens förslag (prop. 2009/10:80 s. 207). Bland annat anfördes att utredningen inte hade visat på ett tillräckligt behov av att utvidga regeringens föreskriftsrätt, att förslaget hade svåröverskådliga konsekvenser samt att det var principiellt olämpligt. Bland remissinstanserna förordades att det i stället skulle införas en möjlighet för riksdagen att genom beredskapslagstiftning ge regeringen rätt att vid allvarliga kriser meddela föreskrifter som annars inte kan delegeras till regeringen. Mot bakgrund av den kritik som riktades mot förslaget ansåg regeringen att Grundlagsutredningens förslag inte borde genomföras utan ytterligare utredning. Regeringen lade alltså inte fram något förslag till grundlagsändring i denna del.

Pågående arbete

Den 30 september 2021 beslutade regeringen att ge en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag att bl.a. göra en översyn av regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser (dir. 2021:80).

Regeringen framhåller i kommittédirektiven att coronapandemin har synliggjort att det är svårt att på förhand avgöra vilka lagstiftningsåtgärder som kan behöva vidtas vid allvarliga fredstida kriser och att det i sådana situationer kan behöva tas fram ny lagstiftning med väldigt kort varsel. Erfarenheterna av pandemin visar enligt regeringen att det finns ett behov av att på nytt utreda om det finns skäl att utvidga regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser.

Enligt direktiven ska kommittén

- bedöma om det finns ett behov av att utvidga regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser
- lämna de förslag till författningsändringar som kommittén bedömer vara motiverade.

Kommittén om beredskap enligt regeringsformen (Ju 2021:13) ska redovisa sitt uppdrag senast den 15 november 2023.

Tidigare riksdagsbehandling

Under 2020 och 2021 lämnade regeringen flera lagförslag för att minska spridningen av det virus som orsakar covid-19.

I april 2020 infördes tillfälliga bestämmelser i smittskyddslagen (2004:168) som bemyndigade regeringen att meddela föreskrifter för att minska smittspridningen av covid-19 (prop. 2019/20:155, bet. 2019/20:SoU20, rskr. 2019/20:214). De tillfälliga bestämmelserna har upphört att gälla, och några föreskrifter meddelades aldrig med stöd av bemyndigandena.

I konstitutionsutskottets yttrande i ärendet redogjorde utskottet för relevanta bestämmelser om normgivningsmakten, skyddet av grundläggande fri- och rättigheter, beredningskravet, proportionalitetsbedömning vid inskränkning av den kommunala självstyrelsen och den konstitutionella ordningen vid fredstida kris (yttr. 2019/20:KU8y). Utskottet konstaterade att det till skillnad från vad som gäller vid krig och krigsfara saknas en särskild reglering i regeringsformen för civila kriser. Vidare framhöll utskottet att det finns skäl att överväga en översyn av förutsättningarna för legalt handlande vid fredstida kriser, vilket även socialutskottet ställde sig bakom. Utskottet konstaterade att frågan är komplex och förutsätter grundliga och noggranna överväganden.

Den 10 januari 2021 infördes en tillfällig covid-19-lag (prop. 2020/21:79, bet. 2020/21:SoU23, rskr. 2020/21:159). Lagen upphörde att gälla vid utgången av september 2021. Även i detta ärende yttrade sig konstitutionsutskottet (yttr. 2020/21:KU6y). I yttrandet redogjorde utskottet på nytt för relevanta bestämmelser om beredningskravet, normgivningsmakten, skyddet av grundläggande fri- och rättigheter och proportionalitetsbedömning vid inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Utskottet påminde också om vad det tidigare hade uttalat om en översyn av förutsättningarna för legalt handlande i fredstida kriser och att regeringen aviserat att en parlamentariskt sammansatt kommitté skulle ges i uppdrag att göra en sådan översyn.

Våren 2022 behandlade konstitutionsutskottet ett motionsyrkande om att utreda frågan om att införa en krislagstiftning (bet. 2021/22:KU30 s. 122 f.). I ställningstagandet noterade utskottet att en parlamentariskt sammansatt kommitté fått i uppdrag att bl.a. göra en översyn av regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser. Härmed fick motionsyrkandet anses tillgodosett och utskottet avstyrkte yrkandet. I betänkandet lämnades ett särskilt yttrande (C).

Utskottets ställningstagande

Utskottet noterar att en parlamentariskt sammansatt kommitté har fått i uppdrag att bl.a. göra en översyn av regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser. Härmed får motionsyrkandet om att utreda frågan om att införa en krislagstiftning anses tillgodosett och utskottet avstyrker därför motionsyrkandet.

Den offentliga äganderätten

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om den offentliga äganderätten.
Jämför reservation 42 (V).

Motionerna

I kommittémotion 2022/23:56 av Jessica Wetterling m.fl. (V) efterlyser motionärerna tillkännagivanden om en översyn av frågan om hur ett effektivt grundlagsskydd för gemensam egendom ska utformas på statlig, regional och kommunal nivå (yrkande 1) och om ett lagförslag som innebär att beslut om utförsäljning av gemensam egendom ska fattas med tre femtedelars majoritet alternativt med två likalydande beslut med mellanliggande val på statlig, regional och kommunal nivå (yrkande 2). Motionärerna anför bl.a. att politiker de senaste åren har sålt ut stora delar av vår gemensamma egendom. I grundlagarna finns ett starkt skydd för den privata äganderätten medan det saknas ett motsvarande skydd för den gemensamma egendomen.

Även Niklas Karlsson och Joakim Sandell (båda S) begär i motion 2022/23:1380 att den offentliga äganderätten ska grundlagsfästas. Motionärerna anser bl.a. att det inte är tillfredsställande att en liten politisk majoritet kan sälja ut gemensam egendom – ett gemensamt kapital som har byggts upp under årtionden och i många fall spelat en stor roll för att bära upp en solidarisk och jämlikhetsinriktad samhällsmodell.

Gällande rätt

Statens tillgångar m.m.

Enligt 9 kap. 8 § regeringsformen förvaltar och förfogar regeringen över statens tillgångar, om de inte avser riksdagens myndigheter eller i lag har avsatts till särskild förvaltning. Regeringen får inte utan att riksdagen har medgett det ta upp lån eller göra andra ekonomiska åtaganden för staten.

Riksdagen beslutar om grunder för förvaltningen av och förfogandet över statens tillgångar (9 kap. 9 § regeringsformen). Riksdagen kan också besluta att en åtgärd av ett visst slag inte får vidtas utan att riksdagen har medgett det. Villkor av olika slag som har beslutats vid budgetregleringen (se 9 kap. 3 § regeringsformen) har även betydelse för dispositionen av den statliga egendomen. Regeringen måste vid dispositionen rätta sig efter vad som är föreskrivet i lag, liksom vad som följer av avtal som staten har träffat eller andra förpliktelser. Enligt motiven får det anses följa av 9 kap. 9 § regeringsformen att egendom som har anskaffats för medel anvisade av riksdagen inte får disponeras på sätt som strider mot riksdagens anslagsbeslut (prop. 1973:90 s. 348). Vidare framhålls att bestämmelsen inte syftar till att ändra den praxis som innebär att egendom som har förvärvats enligt riksdagens beslut för att i

framtiden vara statens egendom inte ansetts kunna säljas utan att riksdagen har hörts.

Regeringsformen innehåller flera bestämmelser som rör den kommunala självstyrelsen. Enligt 1 kap. 1 § andra stycket regeringsformen förverkligas den svenska folkstyrelsen genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse. I 14 kap. regeringsformen finns närmare bestämmelser om kommunerna som rör den kommunala självstyrelsen, den kommunala beskattningsrätten, beslutanderätten i kommunerna och den kommunala indelningen. Av 14 kap. 2 § regeringsformen följer att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Närmare bestämmelser om detta finns i lag. På samma grund sköter kommunerna även de övriga angelägenheter som bestäms i lag. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

Riksdagens beslut

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

Som har redovisats tidigare regleras i 8 kap. 14 § regeringsformen formkravet för beslut om grundlagsändringar (se avsnittet Grundlagsändringar och domstolarnas ställning).

I 4 kap. 12 § regeringsformen föreskrivs krav på att minst fem sjättedelar av de röstande ska ha enats om beslut om medgivande till åtal m.m. av en riksdagsledamot. Även när det gäller det särskilda lagstiftningsförfarandet för rättighetsbegränsande lagar som regleras i 2 kap. 22 § regeringsformen gäller, som krav för att ett förslag ska kunna antas direkt, att fem sjättedelar av de röstande enas om beslutet.

Det finns också bestämmelser som föreskriver att beslut måste fattas med tre fjärdedels majoritet av de röstande och mer än hälften av ledamöterna. Det gäller t.ex. möjligheten att enligt 8 kap. 17 § första stycket regeringsformen ändra riksdagsordningens huvudbestämmelser genom endast ett beslut, utan att följa det särskilda lagstiftningsförfarande som gäller för grundlag. Även föreskrifter om trossamfund och grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund beslutas i den ordning som gäller för riksdagsordningens huvudbestämmelser (8 kap. 17 § tredje stycket regeringsformen). Bestämmelsen gäller dock endast sådana föreskrifter som tar sikte på trossamfundet som sådana (Eka m.fl., *Regeringsformen – med kommentarer*, 2 uppl., 2018, s. 428).

Tidigare riksdagsbehandling

Frågan om att grundlagsfästa den offentliga äganderätten behandlades av konstitutionsutskottet våren 2008 (bet. 2007/08:KU14 s. 18 f.). Utskottet avstyrkte då två motioner med hänvisning till att ämnet låg inom ramen för vad Grundlagsutredningen kunde komma att behandla. Utskottet redovisade gällande bestämmelser i 9 kap. regeringsformen och förarbetsuttalanden om att medel som anvisats av riksdagen inte får disponeras på ett sätt som strider mot riksdagens anslagsbeslut och om att egendom som har förvärvats enligt riksdagens beslut för att i framtiden vara statens egendom inte ansetts kunna säljas utan att riksdagen har hörts.

Våren 2010 avstyrkte utskottet en motion om ytterligare grundlagsskydd för den offentliga äganderätten (bet. 2009/10:KU19 s. 58 f.). Utskottet, som konstaterade att Grundlagsutredningen inte hade berört frågan, var inte berett att förorda ytterligare grundlagsskydd för den offentliga äganderätten.

Även våren 2021 behandlade utskottet motionsyrkanden om att grundlagsfästa den offentliga äganderätten (bet. 2020/21:KU24 s. 77 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte motionsyrkandena. Vidare behandlade utskottet ett motionsyrkande om en särskild beslutsregel vid beslut om utförsäljning av gemensam egendom. I denna del fann utskottet inte skäl att ta ett sådant initiativ som motionärerna föreslog. Utskottet avstyrkte därför motionsyrkandet. I betänkandet lämnades en reservation (V).

Senast utskottet behandlade en motion om att grundlagsfästa den offentliga äganderätten var våren 2022 (bet. 2021/22:KU30 s. 127 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte motionen.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vidhåller sina tidigare ställningstaganden vad gäller att reglera den offentliga äganderätten i grundlag och avstyrker motionsyrkandena.

Public service

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om public service.

Jämför reservation 43 (S) och 44 (MP).

Motionerna

I partimotion 2022/23:181 av Märta Stenevi m.fl. (MP) yrkande 13 respektive kommittémotion 2022/23:2054 av Lawen Redar m.fl. (S) yrkande 25 efterlyser motionärerna ett tillkännagivande om att skydda public service i grundlag. Att public service ska grundlagsskyddas framförs även av Hanna Westerén (S) i motion 2022/23:1503 och av Eva Lindh m.fl. (S) i motion 2022/23:1727. Motionärerna framhåller bl.a. att public service i Sverige

saknar ett effektivt grundlagsskydd och att det genom en reglering i grundlag blir svårare för en regering att styra innehållet i programbolagens sändningar.

Gällande rätt

Public service

Radio och tv i allmänhetens tjänst eller public service har sedan lång tid använts som benämning på sändningsverksamhet som bedrivs på uppdrag av staten och finansieras av allmänheten, i Sverige genom programföretagen Sveriges Radio AB (SR), Sveriges Television AB (SVT) och Sveriges Utbildningsradio AB (UR).

SR, SVT och UR har en särställning på medieområdet och därmed ett särskilt samhällsansvar. Detta särskilda ansvar ligger i uppdraget att verka i allmänhetens tjänst. Uppdraget för radio och tv i allmänhetens tjänst kommer främst till uttryck i de sändningstillstånd som regeringen meddelar och de villkor som tillstånden förenas med.

Public service-bolagens verksamhet regleras i huvudsak genom två olika beslut, dels de fleråriga sändningstillstånden, dels de årliga anslagsvillkoren. Beslut om sändningstillstånd måste följa de begränsningar som föreskrivs i yttrandefrihetsgrundlagen och radio- och tv-lagen (2010:696).

Grundlagarna

Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Fri åsiktsbildning förutsätter bl.a. yttrande- och informationsfrihet. Dessa friheter tillförsäkras var och en gentemot det allmänna enligt 2 kap. 1 § regeringsformen. Yttrandefrihet definieras som en frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Informationsfrihet definieras som en frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden. Yttrande- och informationsfriheten får begränsas genom lag i viss angiven utsträckning (2 kap. 20 § första stycket 1 regeringsformen).

En närmare reglering av friheten att yttra sig finns i tryckfrihetsförordningen när det gäller tryckta skrifter och i yttrandefrihetsgrundlagen när det gäller friheten att yttra sig genom radio, tv och vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar.

Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen bygger på samma grundläggande principer, dvs. etableringsfrihet, förbud mot censur och andra hindrande åtgärder, ensamansvar med meddelarskydd, en särskild brottskatalog och en särskild rättegångsordning med juryprövning.

Tidigare utredningar

Regeringen beslutade i december 2016 att ge en parlamentarisk kommitté i uppdrag att föreslå ett långsiktigt hållbart och solidariskt finansieringssystem för radio och tv i allmänhetens tjänst (dir. 2016:111).

Kommittén, som antog namnet Parlamentariska public service-kommittén, överlämnade den 16 oktober 2017 delbetänkandet Finansiering av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende (SOU 2017:79). I delbetänkandet lämnades förslag till en ny finansierings- och uppbördsmodell för public service. Kommittén lämnade även vissa förslag i syfte att stärka public services oberoende. I denna del föreslogs vissa ändringar när det gällde medelstilledningen till programföretagen, sändningstillståndens giltighetstid och sammansättningen av styrelsen i ägarstiftelsen.

Kommittén behandlade även frågan om huruvida public services oberoende kunde stärkas ytterligare genom ändringar i grundlagarna (s. 161). Även om det enligt direktiven inte ingick i uppdraget att lämna förslag till sådana ändringar ansåg kommittén att det fanns goda skäl att redovisa sin bedömning i denna del. En ändring som skulle kunna stärka public services oberoende är enligt kommittén att införa en grundlagsbestämmelse som reglerar verksamhetens existens, oberoende och finansiering. En annan möjlighet att stärka public services oberoende skulle enligt kommittén kunna vara att införa ett krav på att riksdagens beslut om finansiering och reglering av public service-verksamheten ska fattas med kvalificerad majoritet.

Regeringen beslutade den 14 juni 2018 att ge en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag att utreda vissa frågor på tryck- och yttrandefrihetens område (dir. 2018:51). Enligt direktiven var syftet med utredningen att åstadkomma ett ändamålsenligt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten. Kommittén skulle bl.a. analysera om public service-bolagens oberoende är tillräckligt garanterat genom nuvarande reglering i grundlag och i vanlig lag och annars överväga om oberoendet kan och bör stärkas ytterligare genom ändringar i grundlag.

Kommittén, som antog namnet 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté, överlämnade i augusti 2020 sitt betänkande Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten (SOU 2020:45). När det gällde uppdraget att analysera om det finns skäl att ytterligare stärka public service-bolagens oberoende genom ändring av grundlag framhöll kommittén att vid stiftande och ändring av grundlag eftersträvas normalt största möjliga politiska enighet (s. 380). För kommittén hade det därför varit en grundläggande utgångspunkt att de förslag som läggs fram har en bred parlamentarisk förankring. Kommittén framhöll att den noga hade prövat olika argument och regleringsmodeller men att ett tillräckligt brett stöd för någon viss handlingslinje inte kunnat samlas. Mot bakgrund av att ett förslag till ändring av grundlag bör ha ett brett parlamentariskt stöd och att ett sådant stöd inte uppnåtts hade kommittén därför beslutat att avstå från att lägga fram något förslag till ändring av grundlag i syfte att stärka public services oberoende. Vid denna bedömning hade enligt kommittén beaktats att public service-bolagens oberoende inte

torde gynnas av att stora reformer genomdrivs med stöd av endast begränsade parlamentariska majoriteter.

Pågående arbete

Den 23 februari 2023 beslutade regeringen att ge en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag att föreslå hur public service-uppdraget ska regleras fr.o.m. 2026 och vad som ska ingå i uppdraget under tillståndsperioden 2026–2033 (dir. 2023:27).

Enligt direktiven ska kommittén bl.a.

- föreslå en ändamålsenlig reglering av public service-uppdraget
- föreslå hur innehållsuppdraget för public service ska utformas under nästa tillståndsperiod, med fokus på folkbildning och journalistik för hela landet
- analysera public service-företagens påverkan på mediemarknaden och vid behov lämna förslag på hur samverkan med kommersiella aktörer kan utvecklas, i syfte att förbättra förutsättningarna för kvalitativ regional och lokal nyhets- och samhällsjournalistik
- analysera redovisningen och uppföljningen av public service och vid behov lämna förslag på hur den kan utvecklas och göras mer transparent.

Kommittén ska föreslå de nya författningar eller författningsändringar som förslagen kräver. Dock får kommittén enligt direktiven inte lämna förslag till ändringar i någon grundlag. Kommittén ska redovisa sitt uppdrag senast den 30 april 2024.

Tidigare riksdagsbehandling

Konstitutionsutskottet har tidigare behandlat motionsyrkanden om att skydda public service i grundlag (bet. 2015/16:KU19 s. 12 f., bet. 2018/19:KU36 s. 119 f. och bet. 2020/21:KU24 s. 80 f.). Senast utskottet behandlade sådana motionsyrkanden var våren 2022 (bet. 2021/22:KU30 s. 128 f.). Utskottet noterade liksom tidigare år att 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté bl.a. hade haft i uppdrag att överväga om public service-bolagens oberoende kan och bör stärkas ytterligare genom ändringar i grundlag och att kommittén inte lämnat något förslag i denna del eftersom det saknats en bred parlamentarisk förankring för de olika argument och regleringsmodeller som lagts fram och diskuterats inom kommittén. Mot denna bakgrund var utskottet inte berett att ta ett sådant initiativ som efterfrågades i motionsyrkandena. Utskottet avstyrkte därför yrkandena. I betänkandet lämnades en reservation (MP).

Utskottets ställningstagande

Utskottet noterar liksom tidigare att 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté bl.a. har haft i uppdrag att överväga om public service-bolagens

oberoende kan och bör stärkas ytterligare genom ändringar i grundlag och att kommittén inte lämnat något förslag i denna del eftersom det saknats en bred parlamentarisk förankring för de olika argument och regleringsmodeller som lagts fram och diskuterats inom kommittén. Mot denna bakgrund är utskottet fortfarande inte berett att ta ett sådant initiativ som efterfrågas i motionsyrkandena. Utskottet avstyrker därför motionsyrkandena.

Riksrevisionens uppgifter

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om Riksrevisionens uppgifter.

Motionerna

I motion 2022/23:1265 yrkande 2 begär Markus Wiechel och Alexander Christiansson (båda SD) att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om tydligare riktlinjer till Riksrevisionen om riskområden och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen. Motionärerna hänvisar till en granskning som Riksrevisionen gjorde 2018 av skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid de svenska utlandsmyndigheterna. Enligt motionärerna bör riksdagsstyrelsen ge tydligare riktlinjer till Riksrevisionen om att särskilt rikta in sin granskning på de besittningar som bedöms vara riskområden för korruption.

Markus Wiechel och Alexander Christiansson (båda SD) efterlyser i motion 2022/23:2160 ett tillkännagivande om att tydliggöra Riksrevisionens uppgift. För att främja en god resursanvändning och en effektiv förvaltning hos olika myndigheter bör enligt motionärerna Riksrevisionen användas betydligt flitigare än i dag.

Gällande rätt

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

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

Av 13 kap. 8 § första stycket regeringsformen följer att Riksrevisionen leds av en eller flera riksrevisorer, som väljs av riksdagen. En riksrevisor beslutar självständigt, med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, vad som ska granskas (13 kap. 8 § andra stycket regeringsformen). Riksrevisorn beslutar

vidare självständigt hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av sin granskning.

Ytterligare bestämmelser om Riksrevisionen meddelas i riksdagsordningen och i annan lag (13 kap. 9 § regeringsformen).

Antalet riksrevisorer regleras i riksdagsordningen. Under 2020 ändrades Riksrevisionens ledningsstruktur (framst. 2019/20:RS5, bet. 2019/20:KU6, rskr. 2019/20:160–162). Ändringen innebär att i stället för en tredelad ledningsstruktur leds myndigheten numera av endast en riksrevisor. Därutöver väljer riksdagen en ställföreträdare för riksrevisorn med titeln riksrevisionsdirektör.

Omfattningen och inriktningen av Riksrevisionens granskning regleras i 2–5 §§ lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. (revisionslagen). Granskningen består av två delar, dels en granskning av bl.a. myndigheternas årsredovisningar (årlig revision), dels en granskning av statlig verksamhet främst med sikte på förhållanden med anknytning till statens budget, genomförandet och resultatet av statlig verksamhet och åtaganden i övrigt, men också de statliga insatserna i allmänhet (effektivitetsrevision). Den senare formen av granskning ska främja en sådan utveckling att staten med hänsyn till allmänna samhällsintressen får ett effektivt utbyte av sina insatser. Effektivitetsrevisionen ska huvudsakligen inriktas på en granskning av hushållning, resursutnyttjande och måluppfyllelse. Som ett led i effektivitetsrevisionen får förslag lämnas om alternativa insatser för att nå de avsedda resultaten.

Den årliga revisionen ska ske i enlighet med god revisionssed och ha till syfte att bedöma om redovisningen och underliggande redovisning är tillförlitliga och räkenskaperna rättvisande samt – med undantag för granskningen av redovisningen för staten, Regeringskansliet samt Kungliga slottsstaten och Kungliga Djurgårdens förvaltning – om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut.

Av revisionslagen och riksdagsordningen följer att riksrevisorn ska lämna sina granskningsrapporter över effektivitetsrevisionen, sin årliga rapport över de viktigaste iakttagelserna vid effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen direkt till riksdagen. Enligt 9 kap. 18 § fjärde stycket riksdagsordningen ska talmannen överlämna en granskningsrapport från riksrevisorn, som inte rör den verksamhet som bedrivs av Riksdagsförvaltningen eller en myndighet under riksdagen, till regeringen. Regeringen ska i en skrivelse till riksdagen redovisa vilka åtgärder den har vidtagit eller avser att vidta med anledning av en granskningsrapport (9 kap. 19 § riksdagsordningen). Regeringens skrivelse ska lämnas in till riksdagen inom fyra månader från det att regeringen har tagit emot granskningsrapporten.

Tidigare riksdagsbehandling

Våren 2014 avstyrkte konstitutionsutskottet några motioner om Riksrevisionens uppgifter (bet. 2013/14:KU18 s. 24 f.). När det gällde frågan om

vad Riksrevisionen borde granska underströk utskottet att det av regeringsformen följer att riksrevisorerna beslutar självständigt, med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, vad som ska granskas.

Senast utskottet behandlade motsvarande motionsyrkanden var våren 2022 (bet. 2021/22:KU30 s. 131 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte yrkandena.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vidhåller sina tidigare ställningstaganden vad gäller Riksrevisionens uppgifter och avstyrker motionsyrkandena.

Reservationer

1. Statsskicket, punkt 1 (SD)

av Matheus Enholm (SD) och Lars Andersson (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

2022/23:1001 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 11 och avslår motionerna

2022/23:33 av Niels Paarup-Petersen m.fl. (C, S, L, V, MP) yrkande 1,

2022/23:1194 av Teresa Carvalho m.fl. (S) och

2022/23:1216 av Jessica Wetterling m.fl. (V) yrkande 1.

Ställningstagande

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

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

2. Statsskicket, punkt 1 (V)

av Jessica Wetterling (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

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

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2022/23:33 av Niels Paarup-Petersen m.fl. (C, S, L, V, MP) yrkande 1,

2022/23:1194 av Teresa Carvalho m.fl. (S) och

2022/23:1216 av Jessica Wetterling m.fl. (V) yrkande 1 och

avslår motion

2022/23:1001 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 11.

Ställningstagande

Det nuvarande systemet med monarki är otidsenligt och odemokratiskt. En statschef ska tillsättas enligt demokratiska principer, och all offentlig makt ska utgå från folket och genom folkets val. Monarkin bör avskaffas.

Jag menar att det svenska statsskicket bör ses över i syfte att införa republik.

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

av Jessica Wetterling (V).

Förslag till riksdagsbeslut

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

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

Därmed bifaller riksdagen motion

2022/23:33 av Niels Paarup-Petersen m.fl. (C, S, L, V, MP) yrkandena 3–5.

Ställningstagande

Det faktum att man i grundlag inskränker vuxna människors religionsfrihet och rörelsefrihet och kräver samtycke för ingående av äktenskap kan inte klassas som annat än en kvarleva från forna tiders samhällsstruktur där ätten spelade en avgörande roll för människors sociala status. Till dess att monarkin avskaffas bör nämnda principer upphävas.

Regeringen bör vidta åtgärder som tillgodoser det anförda.

4. Statschefens uppgifter, punkt 3 (SD)

av Matheus Enholm (SD) och Lars Andersson (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

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

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2022/23:799 av Björn Söder (SD) och

2022/23:1000 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 2.

Ställningstagande

Det är logiskt att statschefen, i egenskap av statens främsta företrädare, leder arbetet med att finna en lämplig kandidat till posten som regeringschef. I alla andra parlamentariska och demokratiska monarkier är det statschefen, dvs.

monarken, som formellt leder arbetet med att utse en regeringsbildare, och detta bör gälla även i Sverige. Därmed minskas även risken att talmannens val av statsminister präglas av hans eller hennes lojalitet med sitt parti eller sin partigrupp. Mot bakgrund av det anförda anser vi att statschefen bör överta de uppgifter som talmannen har i dag när en ny statsminister ska utses.

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

5. Statschefens immunitet, punkt 4 (V)

av Jessica Wetterling (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 4 borde ha följande lydelse:

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

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2022/23:33 av Niels Paarup-Petersen m.fl. (C, S, L, V, MP) yrkande 2 och

2022/23:1216 av Jessica Wetterling 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.

Jag menar att monarkens åtalsimmunitet bör ses över i syfte att upphäva denna immunitet.

6. Statschefens kröning, punkt 5 (SD)

av Matheus Enholm (SD) och Lars Andersson (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 5 borde ha följande lydelse:

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

Därmed bifaller riksdagen motion

2022/23:1001 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 12.

Ställningstagande

Någon form av kröning av statschefen bör äga rum vid nästa trontillträde. Exakt hur en sådan modern kröning ska utformas bör utredas.

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

av Jessica Wetterling (V).

Förslag till riksdagsbeslut

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

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

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2022/23:33 av Niels Paarup-Petersen m.fl. (C, S, L, V, MP) yrkande 6 och 2022/23:1216 av Jessica Wetterling m.fl. (V) yrkande 2.

Ställningstagande

Statschefen har specificerade uppgifter som självklart borde kunna granskas på samma sätt som all annan verksamhet som finansieras med offentliga medel. Det framförs ibland synpunkter på att monarken måste få ha sin privata ekonomi i fred och att det därför inte går att granska kungahuset på samma sätt som annan verksamhet. En lösning skulle kunna vara att monarken får ett arvode som används för finansiering av privata utgifter medan kostnader för representation, statsbesök och andra uppgifter som ingår i uppdraget bör finansieras genom anslag till Kungliga Hovstaterna. Dessa omkostnader blir då tydligt avskilda från monarkens privata ekonomi och borde utan svårigheter kunna granskas.

Besluten om ökad insyn i Kungliga hovstatens verksamhet är steg i rätt riktning. Ytterligare åtgärder behöver dock vidtas. Det bör därför tillsättas en utredning med uppdrag att se över Kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet.

8. Internationellt samarbete, punkt 7 (SD)

av Matheus Enholm (SD) och Lars Andersson (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 7 borde ha följande lydelse:

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

Därmed bifaller riksdagen motion

2022/23:1001 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 9.

Ställningstagande

Uppräkningen av organisationer i 1 kap. 10 § regeringsformen bör, med undantag av Förenta nationerna, tas bort.

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

9. Rättsstatsprincipen och ett mer demokratiskt EU, punkt 8 (C)

av Malin Björk (C).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 8 borde ha följande lydelse:

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

Därmed bifaller riksdagen motionerna
2022/23:849 av Kerstin Lundgren m.fl. (C) yrkande 35 och
2022/23:1882 av Malin Björk m.fl. (C) yrkande 41 och
bifaller delvis motion
2022/23:181 av Märta Stenevi m.fl. (MP) yrkande 33.

Ställningstagande

I dag ser vi en oroväckande tillbakagång i flera länder inom EU när det gäller demokrati och mänskliga rättigheter. EU måste vara en garant för demokrati och mänskliga rättigheter, och medlemsländerna ska inte tillåtas bryta mot rättsstatens grundläggande principer utan att drabbas av effektiva och kännbara sanktioner.

Jag menar att EU ska strypa medel till medlemsstater som inte respekterar sina demokratiska och rättsstatliga åtaganden och inte sätter stopp för offentlig korruption. I denna del förespråkar jag ett s.k. demokratilås på EU:s budget. Om en medlemsstat trots ekonomiska sanktioner fortsätter att bryta mot rättsstatens grundläggande principer anser jag att andra åtgärder bör övervägas. Som exempel kan nämnas att en medlemsstats beslutanderätt i EU begränsas.

Regeringen bör verka för att medlemsstater inom EU som bryter mot rättsstatens grundläggande principer ska drabbas av effektiva och kännbara sanktioner.

10. Rättsstatsprincipen och ett mer demokratiskt EU, punkt 8 (MP)

av Jan Riise (MP).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 8 borde ha följande lydelse:

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

Därmed bifaller riksdagen motion

2022/23:181 av Märta Stenevi m.fl. (MP) yrkande 33 och

bifaller delvis motionerna

2022/23:849 av Kerstin Lundgren m.fl. (C) yrkande 35 och

2022/23:1882 av Malin Björk m.fl. (C) yrkande 41.

Ställningstagande

Sverige bör även i fortsättningen driva hållningen att EU ska dra in stödet till länder som inte lever upp till de värderingar som utgör grunden för det europeiska samarbetet. Därutöver bör bl.a. lobbning regleras, offentlighetsprincipen och meddelarfriheten även gälla i EU samt Europaparlamentet kunna lägga fram lagförslag.

Regeringen bör inom EU verka för nämnda förändringar.

11. Nationella folkomröstningar och medborgarinitiativ, punkt 9 (SD)

av Matheus Enholm (SD) och Lars Andersson (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

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

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

Därmed bifaller riksdagen motion

2022/23:962 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 4,

bifaller delvis motion

2022/23:181 av Märta Stenevi m.fl. (MP) yrkande 4 och

avslår motion

2022/23:425 av Staffan Eklöf (SD).

Ställningstagande

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

ett förslag till riksdagen som publiceras på en webbplats, och när ett visst antal personer signerat eller röstat för ett förslag behandlas det av behörigt utskott i riksdagen.

Regeringen bör vidta åtgärder som tillgodoser det anförda.

12. Nationella folkomröstningar och medborgarinitiativ, punkt 9 (MP)

av Jan Riise (MP).

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

2022/23:181 av Märta Stenevi m.fl. (MP) yrkande 4,

bifaller delvis motion

2022/23:962 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 4 och

avslår motion

2022/23:425 av Staffan Eklöf (SD).

Ställningstagande

Ett medborgarinitiativ är ett direktdemokratiskt verktyg som gör det möjligt för enskilda att ge förslag till samhällsförändringar, t.ex. lagförslag och folkomröstningar. Olika system med medborgarinitiativ finns bl.a. i Finland, Schweiz, Storbritannien, Polen, Rumänien och Brasilien. Sedan 2012 finns också ett system med medborgarinitiativ inom EU. I Sverige saknas ett sådant verktyg på nationell nivå.

2014 års Demokratiutredning föreslog ett system med folkmotion på nationell nivå. Jag anser att införandet av ett sådant system eller någon annan form av nationellt medborgarinitiativ vore ett viktigt steg mot att stärka den svenska demokratin och öka medborgarnas inflytande i samhället.

Regeringen bör vidta åtgärder som tillgodoser det anförda.

13. En ny maktutredning, punkt 11 (V)

av Jessica Wetterling (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 11 borde ha följande lydelse:

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

Därmed bifaller riksdagen motion
2022/23:1232 av Maj Karlsson m.fl. (V) yrkande 3 och
avslår motion
2022/23:181 av Märta Stenevi m.fl. (MP) yrkande 1.

Ställningstagande

Det bör skapas former och rutiner för att involvera personer med funktionsnedsättning i politiska beslut som direkt berör gruppen på kommunal, regional och statlig nivå. Vidare bör representanter för organisationer som företräder personer med funktionsnedsättning delta i samhällsövergripande statliga utredningar och kommissioner.

Det bör därför tillsättas en maktutredning med uppdrag att analysera fördelningen av makt och inflytande inom olika områden och mellan olika grupper i det svenska samhället.

14. En ny maktutredning, punkt 11 (MP)

av Jan Riise (MP).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 11 borde ha följande lydelse:

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

Därmed bifaller riksdagen motion
2022/23:181 av Märta Stenevi m.fl. (MP) yrkande 1 och
avslår motion
2022/23:1232 av Maj Karlsson m.fl. (V) yrkande 3.

Ställningstagande

Det bör tillsättas en ny maktutredning med uppdrag att bl.a. analysera hur det demokratiska inflytandet ser ut i dag och vad som kan göras för att öka detta inflytande.

15. En nationell demokratifunktion, punkt 12 (MP)

av Jan Riise (MP).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 12 borde ha följande lydelse:

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

Därmed bifaller riksdagen motion
2022/23:181 av Märta Stenevi m.fl. (MP) yrkande 24.

Ställningstagande

Det finns behov av en nationell samordning av myndigheter och andra aktörer som genomför demokratifrämjande insatser. En nationell aktör bör få i uppdrag att samla och samordna demokratiarbetet.

16. En representativ fördelning av politiska uppdrag, punkt 13 (MP)

av Jan Riise (MP).

Förslag till riksdagsbeslut

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

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

Därmed bifaller riksdagen motion
2022/23:2277 av Märta Stenevi m.fl. (MP) yrkandena 3 och 4.

Ställningstagande

Även om politiken är en av de mer jämställda sektorerna i Sverige råder det inte reell jämställdhet i politiskt arbete. Inom politiken hämmas kvinnors möjlighet att delta på lika villkor av risken att utsättas för kränkande behandling, hat och hot.

Regeringen bör verka för att förbättra jämställdheten och mångfalden bland Sveriges förtroendevalda samt motverka unga kvinnors underrepresentation i politiken.

17. Yttre hot mot politiska partier, punkt 14 (C)

av Malin Björk (C).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 14 borde ha följande lydelse:

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

Därmed bifaller riksdagen motion
2022/23:1882 av Malin Björk m.fl. (C) yrkande 12.

Ställningstagande

De politiska partierna är i många fall sårbara för cyberattacker. De kan också infiltreras eller på andra sätt påverkas av främmande makt.

Regeringen bör tillsätta en utredning som rekommenderar lagstiftning och andra reformer för att göra de politiska partierna mer motståndskraftiga mot yttre hot.

18. Partifinansiering, punkt 15 (S)

av Ida Karkiainen (S), Hans Ekström (S), Mirja Räihä (S), Per-Arne Håkansson (S) och Amalia Rud Pedersen (S).

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 motion
2022/23:2166 av Ida Karkiainen m.fl. (S) yrkande 6,
bifaller delvis motionerna
2022/23:181 av Märta Stenevi m.fl. (MP) yrkande 10 och
2022/23:1882 av Malin Björk m.fl. (C) yrkande 16 och
avslår motionerna
2022/23:40 av Rasmus Ling m.fl. (MP),
2022/23:632 av Niels Paarup-Petersen (C) yrkandena 1 och 2,
2022/23:1661 av Rickard Nordin (C) och
2022/23:1882 av Malin Björk m.fl. (C) yrkande 13.

Ställningstagande

Öppenhet och transparens kring de bidrag som politiska partier får är en hygienfråga i en välfungerande demokrati. Att de partier som tar emot bidrag följer de regler som finns torde vara en självklarhet. Därför är det oacceptabelt att partier på mer eller mindre kreativa sätt försöker kringgå regelverket.

Regeringen bör utvärdera de lagar som reglerar partiernas finansiering.

19. Partifinansiering, punkt 15 (C)

av Malin Björk (C).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag 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 motion
2022/23:1882 av Malin Björk m.fl. (C) yrkandena 13 och 16,
bifaller delvis motionerna
2022/23:181 av Märta Stenevi m.fl. (MP) yrkande 10 och
2022/23:2166 av Ida Karkiainen m.fl. (S) yrkande 6 och
avslår motionerna
2022/23:40 av Rasmus Ling m.fl. (MP),
2022/23:632 av Niels Paarup-Petersen (C) yrkandena 1 och 2 samt
2022/23:1661 av Rickard Nordin (C).

Ställningstagande

Dagens bristfälliga förbud mot partifinansiering från utländska källor bör stärkas.

Därutöver bör lagen om insyn i finansiering av partier skärpas för att stänga kryphål och öka transparensen. Bland annat behöver partiernas möjligheter att kringgå förbudet om anonyma bidrag stoppas. Vidare bör de politiska partierna redovisa lån, tillgångar och annan information om sina finanser som är viktiga för allmänheten att känna till. Riksdagspartierna bör därutöver vara tvungna att redovisa intäkter och utgifter kopplade till valkampanjer separat från sin ordinarie årliga redovisning. Redovisningen bör ske kort efter ett val, så att allmänheten inte som i dag behöver vänta till den ordinarie öppna redovisningen i juli varje år för att upptäcka eventuella oegentligheter.

Regeringen bör vidta åtgärder som tillgodoser det anförda.

20. Partifinansiering, punkt 15 (MP)

av Jan Riise (MP).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag 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
2022/23:40 av Rasmus Ling m.fl. (MP) och
2022/23:181 av Märta Stenevi m.fl. (MP) yrkande 10,
bifaller delvis motionerna
2022/23:1882 av Malin Björk m.fl. (C) yrkande 16 och
2022/23:2166 av Ida Karkiainen m.fl. (S) yrkande 6 och
avslår motionerna
2022/23:632 av Niels Paarup-Petersen (C) yrkandena 1 och 2,
2022/23:1661 av Rickard Nordin (C) och
2022/23:1882 av Malin Björk m.fl. (C) yrkande 13.

Ställningstagande

Enligt ett tv-program som visades i augusti 2022 hade fem av riksdagens åtta partier aktivt försökt kringgå gällande regelverk. Lagstiftningen behöver därför ses över. Bland annat behöver användningen av s.k. bulvanupplägg och hanteringen av anonyma bidrag utredas. Det bör även övervägas ett straffansvar vid lagöverträdelser.

Regeringen bör vidta åtgärder som tillgodoser det anförda.

21. Byte av partitillhörighet och ledamotsuppdraget, punkt 17 (SD)

av Matheus Enholm (SD) och Lars Andersson (SD).

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

2022/23:1000 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 1 och

avslår motionerna

2022/23:1266 av Markus Wiechel och Alexander Christiansson (båda SD)

yrkande 1 och

2022/23:1840 av Maria Stockhaus (M).

Ställningstagande

Regeringen bör tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att se över olika möjligheter att knyta mandat närmare partigrupperna.

22. Reglering av lobbyister, punkt 18 (S)

av Ida Karkiainen (S), Hans Ekström (S), Mirja Räihä (S), Per-Arne Håkansson (S) och Amalia Rud Pedersen (S).

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 motion

2022/23:2166 av Ida Karkiainen m.fl. (S) yrkande 7,

bifaller delvis motionerna

2022/23:181 av Märta Stenevi m.fl. (MP) yrkande 8,

2022/23:1126 av Mattias Vepsä och Lawen Redar (båda S),

2022/23:1552 av Gustaf Lantz och Petter Löberg (båda S) och
2022/23:1882 av Malin Björk m.fl. (C) yrkande 17 och
avslår motion
2022/23:1345 av Peter Hultqvist m.fl. (S).

Ställningstagande

Möjligheten att påverka politiska beslut genom dialog med politiker är en självklar del i en demokrati. Samtidigt får ekonomisk styrka inte bli det som avgör möjligheten till inflytande över politiska beslut. En bred översyn och kartläggning av villkoren för lobbning bör därför genomföras. En sådan översyn bör innefatta bl.a. lobbyregister och redovisningsplikt.

23. Reglering av lobbyister, punkt 18 (C)

av Malin Björk (C).

Förslag till riksdagsbeslut

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

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

Därmed bifaller riksdagen motion
2022/23:1882 av Malin Björk m.fl. (C) yrkande 17,
bifaller delvis motionerna
2022/23:181 av Märta Stenevi m.fl. (MP) yrkande 8,
2022/23:1126 av Mattias Vepsä och Lawen Redar (båda S),
2022/23:1552 av Gustaf Lantz och Petter Löberg (båda S) och
2022/23:2166 av Ida Karkiainen m.fl. (S) yrkande 7 och
avslår motion
2022/23:1345 av Peter Hultqvist m.fl. (S).

Ställningstagande

Ett lobbyregister eller öppenhetsregister bör inrättas på nationell nivå. Att beslutsfattare talar med representanter för näringslivet, fackföreningar, intresseorganisationer och civilsamhället är i grunden en nyttig del av lagstiftningsprocessen och regeringsarbetet. Genom sådana samtal kan olika delar av samhället vara med och utforma politiska beslut som påverkar dem. Det är samtidigt viktigt att det sker på ett transparent och korrekt sätt.

Syftet med ett lobbyregister är att allmänheten ska få bättre insyn i vilka personer eller organisationer som bidragit med synpunkter om lagstiftning eller beslut.

Regeringen bör utreda frågan om ett öppenhetsregister. Bland annat bör det utredas vilka personer, organisationer och typer av kontakter som ska omfattas av registret och hur uppgifterna ska redovisas.

24. Reglering av lobbyister, punkt 18 (MP)

av Jan Riise (MP).

Förslag till riksdagsbeslut

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

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

Därmed bifaller riksdagen motion

2022/23:181 av Märta Stenevi m.fl. (MP) yrkande 8,
bifaller delvis motionerna

2022/23:1126 av Mattias Vepsä och Lawen Redar (båda S),

2022/23:1552 av Gustaf Lantz och Petter Löberg (båda S),

2022/23:1882 av Malin Björk m.fl. (C) yrkande 17 och

2022/23:2166 av Ida Karkiainen m.fl. (S) yrkande 7 och

avslår motion

2022/23:1345 av Peter Hultqvist m.fl. (S).

Ställningstagande

Det bör inrättas ett transparensregister över lobbyister som agerar för olika intressen gentemot riksdagsledamöter och anställda vid partikanslier och myndigheter.

Regeringen bör vidta åtgärder som tillgodoser det anförda.

25. Statsrådsförsäkran, punkt 19 (SD)

av Matheus Enholm (SD) och Lars Andersson (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi 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

2022/23:1000 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 3.

Ställningstagande

Vi anser att en moderniserad statsrådsförsäkran bör återinföras för att påminna om högtidligheten och allvaret i statsrådsuppdraget.

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

26. Regeringsarbetet, punkt 20 (SD)

av Matheus Enholm (SD) och Lars Andersson (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

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

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

Därmed bifaller riksdagen motion
2022/23:1002 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 4.

Ställningstagande

Vi anser att det är av vikt att utreda frågan om ansvarsutkrävande gentemot regeringen för det arbete som särskilt utsedda s.k. nationella samordnare bedriver på regeringens uppdrag. Dagens regelverk medger endast att en regering alternativt ett enskilt statsråd som misstänks äventyra kommunernas och myndigheternas grundlagsskyddade självständighet anmäls till konstitutionsutskottet eller underställs en misstroendevotering.

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

27. Konstitutionsutskottets granskning, punkt 22 (SD)

av Matheus Enholm (SD) och Lars Andersson (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 22 borde ha följande lydelse:

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

Därmed bifaller riksdagen motion
2022/23:1002 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkandena 2 och 3.

Ställningstagande

Vi vill att konstitutionsutskottet ska kunna förelägga statsråd, avgångna statsråd och andra att vid vite eller annan rättsverkan inställa sig till utskottets

utfrågningar. En sådan process skulle eventuellt kunna ske via Högsta domstolen. Dessutom bör en sanningsplikt övervägas för de som inställer sig till konstitutionsutskottets utfrågningar.

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

28. Ett utvidgat ansvar för statsråd, punkt 23 (SD)

av Matheus Enholm (SD) och Lars Andersson (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

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

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

Därmed bifaller riksdagen motion

2022/23:1002 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 1 och avslår motion

2022/23:1882 av Malin Björk m.fl. (C) yrkande 18.

Ställningstagande

Vi anser att det bör finnas bättre möjligheter för riksdagen att utkräva ansvar av statsråd och f.d. statsråd. Bestämmelsen i regeringsformen om åtal mot statsråd ska kvarstå oförändrad. Det är dock rimligt att konstitutionsutskottet får fler verktyg till sitt förfogande för att kunna granska statsråden och deras tjänsteutövning.

Utöver effekten att statsråden förhoppningsvis fattar klokare beslut om deras handlande riskerar att underställas en grundligare granskning än den som sker i dag, skulle en reformerad ordning förhoppningsvis även stävja den utveckling som vissa tycker sig ha sett, nämligen att en del riksdagsledamöter alltmer verkar använda sig av anmälningar till konstitutionsutskottet för politiska nålstick. Så länge ådragen kritik mest är allmänt klandervärd för det berörda statsrådet och regeringen, men utan någon egentlig risk för åtal eller dylikt, behöver man som anmälare inte heller känna något större ansvar för eventuella följder av sin anmälan. Skulle det emellertid finnas en verklig och betydande risk för den som anmäls blir också ansvaret för den som anmäler mer påtagligt. Härigenom skulle förmodligen såväl digniteten på inlämnade anmälningar som konstitutionsutskottets anseende i stort öka.

Sammantaget anser vi att det finns behov av att utreda redovisade frågeställningar kring ett utvidgat ansvar för statsråd.

29. Ett utvidgat ansvar för statsråd, punkt 23 (C)

av Malin Björk (C).

Förslag till riksdagsbeslut

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

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

Därmed bifaller riksdagen motion

2022/23:1882 av Malin Björk m.fl. (C) yrkande 18 och
avslår motion

2022/23:1002 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 1.

Ställningstagande

Jag anser att det bör ställas högre krav på statsråd. Den svenska förvaltningsmodellen bygger på ett förhållandevis begränsat regeringskansli med kollektivt beslutsfattande och en väl utbyggd och självständig myndighetsstruktur. Det finns många fördelar med ett sådant system, som bör bevaras, men kombinationen av ett förbud mot ministerstyre och en stor myndighetsapparat innebär i praktiken att möjligheterna till effektivt ansvarsutkrävande är begränsade. Ett ifrågasatt eller kritiserat statsråd kan nästan alltid hävda att det är någon annans ansvar att förebygga, hantera eller åtgärda en viss situation.

Tanken att väljarna i nästa val har möjligheter till ansvarsutkrävande gentemot regeringen eller ett visst statsråd tillgodoser inte tillräckligt ansvarsutkrävande i praktiken, inte minst när stora katastrofer och kriser utreds genom specialtillsatta kommissioner som jobbar i flera år och ofta över ett val.

Nästa grundlagsutredning bör få i uppdrag att se över den svenska förvaltningsmodellen i syfte att stärka medborgarnas möjligheter att utkräva ansvar av ministrar.

30. Misstroendevotum, punkt 24 (C)

av Malin Björk (C).

Förslag till riksdagsbeslut

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

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

Därmed bifaller riksdagen motion

2022/23:1881 av Malin Björk m.fl. (C) yrkande 5.

Ställningstagande

Trots att regeringsformen syftar till att underlätta för minoritetsregeringar har det under det senaste decenniet blivit allt svårare för minoritetsregeringar att tillträda och styra riket. Det parlamentariska läget ser helt annorlunda ut i dag än vid regeringsformens tillkomst. Regeringskriser där riksdagen faller en regering som sedan kort därefter åter tillträder bidrar till att spä på politikerföraktet och skapar en bild av politiker som ägnar sig mer åt spel än åt politik. Det tar också energi och fokus från det politiska arbetet för såväl riksdagen som regeringen. Det bör därför i regeringsformen införas en bestämmelse om konstruktivt mistroendevotum som förhindrar en majoritet i riksdagen att rösta bort den sittande regeringen utan att vara överens om något gemensamt program för att ta över makten.

Nästa grundlagsutredning bör få i uppdrag att se över redovisade frågeställningar.

31. En författningsdomstol, punkt 25 (C)

av Malin Björk (C).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 25 borde ha följande lydelse:

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

Därmed bifaller riksdagen motion

2022/23:1881 av Malin Björk m.fl. (C) yrkande 1.

Ställningstagande

Lagprövningen och skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna behöver stärkas. Genom inrättandet av en författningsdomstol skulle enskilda individers möjligheter att hävda sina fri- och rättigheter stärkas och politiska beslut som strider mot grundlagarna kunna upphävas.

Flera statliga utredningar har bedömt att en författningsdomstol skulle vara främmande för svensk rättstradition. Utifrån senare års såväl konstitutionella som politiska utveckling med såväl större lagteknisk komplexitet som inslag av mer konstitutionalism är en sådan slutsats inte längre lika självklar.

Jag anser att en författningsdomstol bör införas som en del av en starkt normprövning för att ytterligare befästa såväl demokratins fundamentala värden som de grundlagsskyddade fri- och rättigheternas ställning. Formen för en sådan författningsdomstol behöver utredas; ett införande skulle kunna innebära att en helt ny domstol inrättas men skulle också t.ex. kunna utgöras av en särskild sammansättning av Högsta förvaltningsdomstolen och Högsta domstolen i gemensam sats.

Sammantaget menar jag att frågan om införandet av en författningsdomstol behöver utredas på nytt.

32. Formerna för grundlagsändringar m.m., punkt 26 (MP)

av Jan Riise (MP).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 26 borde ha följande lydelse:

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

Därmed bifaller riksdagen motion

2022/23:181 av Märta Stenevi m.fl. (MP) yrkande 27 och

bifaller delvis motionerna

2022/23:1074 av Ann-Sofie Alm (M) yrkande 1 och

2022/23:1882 av Malin Björk m.fl. (C) yrkande 2.

Ställningstagande

Demokratin och rättsstatens principer motarbetas, hotas och urholkas på många håll i världen, och Sverige är inte undantaget från sådana angrepp. 2020 års grundlagskommitté har haft i uppdrag att bl.a. se över formerna för grundlagsändringar. Det är en angelägen fråga och det bör vara svårare än i dag att ändra en grundlag. För att ändra en grundlag krävs i dag två beslut i riksdagen med mellanliggande val. Det mellanliggande valet kan vara antingen ett ordinarie val eller ett extra val. Jag anser att det mellanliggande valet alltid ska vara ett ordinarie val. Det är angeläget att skydda grundlagarna från alltför snabba förändringar som inte bygger på tillräckliga överväganden och diskussioner.

Regeringen bör vidta åtgärder som tillgodoser det anförda.

33. Domstolarnas oberoende, punkt 28 (MP)

av Jan Riise (MP).

Förslag till riksdagsbeslut

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

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

Därmed bifaller riksdagen motion

2022/23:181 av Märta Stenevi m.fl. (MP) yrkande 28 och

bifaller delvis motionerna

2022/23:1074 av Ann-Sofie Alm (M) yrkande 2 och

2022/23:1882 av Malin Björk m.fl. (C) yrkande 3.

Ställningstagande

2020 års grundlagskommitté har haft i uppdrag att utreda hur domstolarnas oberoende kan stärkas. Fria och oberoende domstolar utgör en grundpelare i den svenska demokratin. Alla medborgare ska kunna lita på att domstolarna fattar riktiga och rättvisa beslut. Det bör uttryckligen framgå av regeringsformen att domstolarnas oberoende ska värnas. En sådan reglering skulle dels markera oberoendets centrala betydelse för demokratin, dels göra det svårare att i framtiden urholka principen och undergräva domstolarnas roll och arbete.

Regeringen bör vidta åtgärder som tillgodoser det anförda.

34. Grundläggande regler om budget, punkt 29 (C)

av Malin Björk (C).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 29 borde ha följande lydelse:

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

Därmed bifaller riksdagen motion

2022/23:1881 av Malin Björk m.fl. (C) yrkande 6.

Ställningstagande

Det har när det gäller budgetreglerna visat sig att partitaktiska hänsyn ofta tillåts ha företräde framför vikten av långsiktigt hållbara regler. I regeringsformen finns det knappt några bestämmelser om budget. Den senaste översynen av riksdagsordningen behandlade inte denna brist som bl.a. innebär att en regering har problem att helt eller delvis få igenom sin budget.

Jag anser att frågan om att grundlagsfästa grundläggande budgetregler behöver utredas.

35. Penningheten, punkt 30 (SD)

av Matheus Enholm (SD) och Lars Andersson (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 30 borde ha följande lydelse:

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

Därmed bifaller riksdagen motion

2022/23:1001 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 10.

Ställningstagande

I dag kan en enkel majoritet i riksdagen besluta att Sverige ska gå med i valutaunionen. För att undvika detta bör regleringen av penningenheten i Sverige finnas i regeringsformen.

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

36. Bestämmelser om Sverige och det svenska språket, punkt 31 (SD)

av Matheus Enholm (SD) och Lars Andersson (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 31 borde ha följande lydelse:

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

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2022/23:1001 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkandena 1 och 6 samt

2022/23:1955 av Runar Filper m.fl. (SD) yrkande 4.

Ställningstagande

Det fundament på vilket regeringsformen vilar utgörs av folkstyret, men i grundlagen sägs det inget om det folk som härigenom ska styra riket. Eftersom folkstyret och regeringsformen är till för Sverige och svenskarna anser vi att grundlagen bör inledas med en berättelse om Sverige som land och svenskarna som folk. Vidare bör det i regeringsformen regleras att svenskan är huvudspråk i Sverige.

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

37. Bestämmelser om nationella minoriteter och minoritetsspråken, punkt 32 (SD)

av Matheus Enholm (SD) och Lars Andersson (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 32 borde ha följande lydelse:

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

Därmed bifaller riksdagen motion

2022/23:1001 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 5 och

avslår motionerna

2022/23:1214 av Nooshi Dadgostar m.fl. (V) yrkande 1 och

2022/23:1881 av Malin Björk m.fl. (C) yrkande 4.

Ställningstagande

Regleringen i regeringsformen om att det allmänna ska främja minoriteters egen kultur och samfundsliv i Sverige bör tas bort. Sådana kulturella undantag bör endast vara förbehållna de nationella minoriteter i Sverige som har erkänts genom lag.

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

38. Bestämmelser om nationella minoriteter och minoritetsspråken, punkt 32 (V)

av Jessica Wetterling (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 32 borde ha följande lydelse:

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

Därmed bifaller riksdagen motion

2022/23:1214 av Nooshi Dadgostar m.fl. (V) yrkande 1,

bifaller delvis motion

2022/23:1881 av Malin Björk m.fl. (C) yrkande 4 och

avslår motion

2022/23:1001 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 5.

Ställningstagande

Frågan om ett starkare grundlagsskydd för de nationella minoriteterna (sverigeфиннар, tornedalingar, romer och judar) och urfolket samer samt minoritetsspråken (samiska, finska, meänkieli, romani chib och jiddisch) behöver utredas.

Regeringen bör ta initiativ till en sådan utredning.

39. Bestämmelser om nationella minoriteter och minoritetsspråken, punkt 32 (C)

av Malin Björk (C).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 32 borde ha följande lydelse:

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

Därmed bifaller riksdagen motion
2022/23:1881 av Malin Björk m.fl. (C) yrkande 4,
bifaller delvis motion
2022/23:1214 av Nooshi Dadgostar m.fl. (V) yrkande 1 och
avslår motion
2022/23:1001 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 5.

Ställningstagande

För att förebygga otillräckligt förankrade förändringar när det gäller erkännandet av de nationella minoriteterna och minoritetsspråken bör dessa nämnas i regeringsformen. Denna fråga behöver uppmärksammas i en kommande grundlagsöversyn.

40. Bestämmelser om svenskt medborgarskap, punkt 33 (SD)

av Matheus Enholm (SD) och Lars Andersson (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 33 borde ha följande lydelse:

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

Därmed bifaller riksdagen motion
2022/23:1001 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 2.

Ställningstagande

Svensk grundlag ska i första hand åsyfta och åtnjutas av svenska medborgare. Vi vill därför ta tillbaka senare grundlagsrevisioners utmönstringar av begreppet svenska medborgare.

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

41. Bestämmelse om helgdagar, punkt 34 (SD)

av Matheus Enholm (SD) och Lars Andersson (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 34 borde ha följande lydelse:

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

Därmed bifaller riksdagen motion

2022/23:1001 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 8.

Ställningstagande

Vi vill införa en bestämmelse i regeringsformen där det anges vilka de svenska helgdagarna är och att de vilar på en historisk grund som kan vara både icke-konfessionell, kristen och hednisk. I uppräkningsen av helgdagar bör första maj inte ingå, utan den dagen bör ersättas av exempelvis veterandagen eller Engelbrektsdagen som nationell helgdag.

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

42. Den offentliga äganderätten, punkt 36 (V)

av Jessica Wetterling (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 36 borde ha följande lydelse:

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

Därmed bifaller riksdagen motion

2022/23:56 av Jessica Wetterling m.fl. (V) yrkandena 1 och 2 samt
bifaller delvis motion

2022/23:1380 av Niklas Karlsson och Joakim Sandell (båda 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 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, medan det saknas ett motsvarande skydd för den gemensamma egendomen. Den gemensamma äganderätten behöver stärkas, och det bör införas ett grundlagsskydd för gemensam egendom. Ett sådant skydd bör gälla på såväl statlig som regional och kommunal nivå.

Därutöver bör riksdagens beslut i frågor som rör utförsäljning av gemensam egendom alltid fattas med kvalificerad majoritet. Vid sådana beslut bör det krävas tre femtedelars majoritet alternativt två likalydande beslut med mellanliggande val så att väljarna får möjlighet att avgöra. Ett sådant skydd bör föras in i grundlagen och gälla på såväl statlig som regional och kommunal nivå, och skyddet ska gälla gemensamt ägd egendom vars värde överstiger en viss beloppsgräns. För att undvika att man går runt skyddet genom att dela upp en försäljning i flera mindre steg bör särskilda regler införas för vad som

räknas som en och samma försäljning. Reglerna för vad som räknas som en och samma upphandling kan här vara en förebild.

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

43. Public service, punkt 37 (S)

av Ida Karkiainen (S), Hans Ekström (S), Mirja Räihä (S), Per-Arne Håkansson (S) och Amalia Rud Pedersen (S).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 37 borde ha följande lydelse:

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

Därmed bifaller riksdagen motionerna
2022/23:1503 av Hanna Westerén (S),
2022/23:1727 av Eva Lindh m.fl. (S) och
2022/23:2054 av Lawen Redar m.fl. (S) yrkande 25 och
bifaller delvis motion
2022/23:181 av Märta Stenevi m.fl. (MP) yrkande 13.

Ställningstagande

Fria och oberoende medier har en viktig demokratisk uppgift genom att spegla den politiska debatten och granska makthavarna. Här utgör public service en omistlig del. Programföretagen Sveriges Radio AB och Sveriges Television AB ska ha ett brett utbud av nyheter, samhälls- och kulturprogram, film, dokumentärer och nöjesprogram. Sverige behöver en stark public service med ett brett uppdrag och en långsiktig, självständig och stabil finansiering. Det ska inte vara möjligt för politiker som vill ta makten över medierna att med snabba beslut beskära public services möjligheter att verka. Vi vill grundlags-skydda public service och dess oberoende.

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

44. Public service, punkt 37 (MP)

av Jan Riise (MP).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 37 borde ha följande lydelse:

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

Därmed bifaller riksdagen motion
2022/23:181 av Märta Stenevi m.fl. (MP) yrkande 13 och
bifaller delvis motionerna
2022/23:1503 av Hanna Westerén (S),
2022/23:1727 av Eva Lindh m.fl. (S) och
2022/23:2054 av Lawen Redar m.fl. (S) yrkande 25.

Ställningstagande

I en tid när traditionella dagstidningar når allt färre prenumeranter är det viktigare än kanske någonsin förr att värna public service. I vår omvärld har auktoritära regeringar kort efter att de tillträtt kunnat ta kontroll över landets tidigare public service och omvandla dessa till regeringsstyrda propagandakanaler. Vi är inte immuna och en sådan utveckling skulle kunna ske också i Sverige.

Även om Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB ges ett starkt oberoende i nuvarande lagstiftning kan lagar ändras med ett klubbslag i riksdagen. Det bör därför i grundlag införas ett skydd för public services oberoende, så att möjligheterna för en regering som vill styra innehållet i programföretagens sändningar försvåras.

Regeringen bör vidta åtgärder som tillgodoser det anförda.

Särskilt yttrande

En krislagstiftning, punkt 35 (C)

Malin Björk (C) anför:

I 15 kap. regeringsformen finns bestämmelser om beslutsfattandet vid krig och krigsfara. Någon motsvarande reglering finns inte för stora påfrestningar på samhället i fredstid. I ljuset av de erfarenheter som har tillkommit vid hanteringen av coronapandemin bör frågan om att införa en krislagstiftning övervägas. Utformningen av en sådan krislagstiftning kan se ut på olika sätt.

Det är angeläget att frågan om att införa en krislagstiftning utreds, och en parlamentariskt sammansatt kommitté har nu också fått i uppdrag att bl.a. göra en översyn av regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Motioner från allmänna motionstiden 2022/23

2022/23:33 av Niels Paarup-Petersen m.fl. (C, S, L, V, MP):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att det bör tillsättas en utredning om avskaffande av monarkin och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag till avskaffande av statschefens åtalsimmunitet och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med förslag till avskaffande av beaktelsesvånet för statschefen och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag till avskaffande av successionsordningens krav på att prinsar och prinsessor av det svenska kungahuset inte får ingå äktenskap för det fall att regeringen inte efter hemställan från kungen lämnat sitt samtycke därtill, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med förslag till avskaffande av förbudet för tronföljare att lämna riket utan konungens vetskap och samtycke och tillkännager detta för regeringen.
6. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med förslag på krav på insyn i Kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet och tillkännager detta för regeringen.

2022/23:40 av Rasmus Ling m.fl. (MP):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om ett skärpt regelverk kring anonyma donationer till partierna och tillkännager detta för regeringen.

2022/23:56 av Jessica Wetterling m.fl. (V):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör tillsätta en utredning som ser över frågan om hur ett effektivt grundlagsskydd för gemensam egendom ska utformas på statlig, regional och kommunal nivå och tillkännager detta för regeringen.

2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med ett lagförslag som innebär att beslut om utförsäljning av gemensam egendom ska fattas med tre femtedelars majoritet alternativt med två likalydande beslut med mellanliggande val på statlig, regional och kommunal nivå och tillkännager detta för regeringen.

2022/23:181 av Märta Stenevi m.fl. (MP):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att tillsätta en ny maktutredning och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att införa ett nationellt medborgarinitiativ och tillkännager detta för regeringen.
8. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att öka transparensen inom lobbyismen och tillkännager detta för regeringen.
10. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att skärpa lagstiftningen om insyn i finansiering av partier och tillkännager detta för regeringen.
13. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att grundlagsskydda public service och tillkännager detta för regeringen.
24. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att inrätta en nationell demokratifunktion och tillkännager detta för regeringen.
27. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att försvåra grundlagsändringar och tillkännager detta för regeringen.
28. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att stärka domstolarnas oberoende och tillkännager detta för regeringen.
33. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Sverige ska driva på för ett mer demokratiskt EU och tillkännager detta för regeringen.

2022/23:423 av Staffan Eklöf (SD):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att en utredning ska tillsättas som analyserar hur förutsättningarna för vår demokrati har förändrats av internationella avtal och att utredningen ska föreslå förändringar som ska hindra demokratin från att ytterligare minska och tillkännager detta för regeringen.

2022/23:424 av Staffan Eklöf (SD):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att en utredning ska tillsättas för att föreslå en ordning där svenska folket ges en ärlig möjlighet att granska internationella avtal och överenskommelser som kommer att påverka svensk lagstiftning och politik, innan ratificering eller innan undertecknande, och tillkännager detta för regeringen.

2022/23:425 av Staffan Eklöf (SD):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda former för information inför folkomröstningar som skulle kunna säkerställa medborgares informerade och fria åsikter och tillkännager detta för regeringen.

2022/23:632 av Niels Paarup-Petersen (C):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att avskaffa rätten till anonyma partibidrag vid mindre belopp och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att avskaffa rätten till separata insamlingsorganisationer och tillkännager detta för regeringen.

2022/23:799 av Björn Söder (SD):

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

2022/23:849 av Kerstin Lundgren m.fl. (C):

35. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Sverige ska arbeta för att EU-kommissionen använder demokratilåset för att strypa medel till medlemsstater som allvarligt och upprepat inte respekterar sina åtaganden för demokrati och mänskliga rättigheter och som inte sätter stopp för offentlig korruption, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

2022/23:962 av Matheus Enholm m.fl. (SD):

4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om medborgarförslag och tillkännager detta för regeringen.

2022/23:1000 av Matheus Enholm m.fl. (SD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om politiska vildar och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att återinföra monarkens uppgift att utse regering och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att återinföra statsrådsförsäkran och tillkännager detta för regeringen.

2022/23:1001 av Matheus Enholm m.fl. (SD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en ny programskrivning i grundlagen och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att reversera sentida grundlagsrevisioners utmönstringar av begreppet svenska medborgare och tillkännager detta för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om etniska, språkliga och religiösa minoriteters kultur- och samfundsliv och tillkännager detta för regeringen.
6. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om svenska språket och tillkännager detta för regeringen.
8. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att alla helgdagar, utom första maj, som anges i lagen (1989:253) om allmänna helgdagar ska lyftas in på lämplig plats i regeringsformen och tillkännager detta för regeringen.
9. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utmönstra uppräkningsorganisationer utom FN som nämns i 1 kap. 10 § regeringsformen och tillkännager detta för regeringen.
10. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att grundlagsfästa att valutan i Sverige är svensk krona och tillkännager detta för regeringen.
11. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att införa en skrivning om att en ny monark ska väljas om den nuvarande ätten Bernadotte utslocknar och tillkännager detta för regeringen.
12. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om kröning av nästa monark och tillkännager detta för regeringen.

2022/23:1002 av Matheus Enholm m.fl. (SD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda hur statsråd som åsidosatt sin tjänsteplikt effektivare kan utkrävas ansvar och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att statsråd och andra ska kunna föreläggas att vid vite, eller annan rättsverkan, infinna sig till konstitutionsutskottets utfrågningar och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om sanningsplikt och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda hur ansvar kan utkrävas av regeringen om den agerat genom ombud, som t.ex. en nationell samordnare eller ombudsman, och tillkännager detta för regeringen.

2022/23:1074 av Ann-Sofie Alm (M):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över möjligheten att införa en artikel i regeringsformen som anger att ändringar i strid med statsskicket och de grundläggande mänskliga rättigheterna är otillåtna och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över hur Domarnämnden och domstolarna kan garanteras självständighet bortom allt rimligt tvivel och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att överväga att upphöja vallagen till en semikonstitutionell lag och tillkännager detta för regeringen.

2022/23:1126 av Mattias Vepsä och Lawen Redar (båda S):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över behovet av en lobbyistlagstiftning och förtydliga lobbyisters roll i det politiska systemet och tillkännager detta för regeringen.

2022/23:1194 av Teresa Carvalho m.fl. (S):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om Sveriges statsskick och tillkännager detta för regeringen.

2022/23:1214 av Nooshi Dadgostar m.fl. (V):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör tillsätta en utredning i syfte att se över frågan om ett starkare grundlagsskydd för de nationella minoriteterna (sverigeфиннар, tornedalingar, romer och judar) och urfolket samer samt minoritetsspråken (samiska, finska, meänkieli, romani chib och jiddisch) och tillkännager detta för regeringen.

2022/23:1216 av Jessica Wetterling m.fl. (V):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör tillsätta en utredning om det svenska statsskicket i syfte att införa republik och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör tillsätta en utredning i syfte att ta fram ett system för att granska och öka insynen i Kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör tillsätta en utredning som ser över monarkens totala åtalsimmunitet i syfte att den ska upphävas och tillkännager detta för regeringen.

2022/23:1232 av Maj Karlsson m.fl. (V):

3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att en maktutredning bör tillsättas med ett särskilt uppdrag att se över hur delaktigheten för personer med funktionsnedsättning kan öka och tillkännager detta för regeringen.

2022/23:1265 av Markus Wiechel och Alexander Christiansson (båda SD):

2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att överväga tydligare riktlinjer till Riksrevisionen om riskområden och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

2022/23:1266 av Markus Wiechel och Alexander Christiansson (båda SD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda möjligheten att enklare entlediga ledamöter som struntar i sina åtaganden, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

2022/23:1345 av Peter Hultqvist m.fl. (S):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över om PR-byråer och konsulter som arbetar med påverkan riktad mot Sveriges riksdag ska omfattas av ett särskilt regelverk och tillkännager detta för regeringen.

2022/23:1380 av Niklas Karlsson och Joakim Sandell (båda S):

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

2022/23:1503 av Hanna Westerén (S):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över hur public services uppdrag och oberoende kan grundlagsfästas och tillkännager detta för regeringen.

2022/23:1552 av Gustaf Lantz och Petter Löberg (båda S):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att överväga skärpt kontroll av lobbyister som verkar gentemot riksdagsledamöter, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

2022/23:1556 av Aida Birinxhiku m.fl. (S):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om behovet av en översyn för att reformera regeringsformens regler om regeringsbildningen och tillkännager detta för regeringen.

2022/23:1661 av Rickard Nordin (C):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utvidga kraven på öppenhet kring partiets finansiering till att involvera partier på både kommunal och regional nivå och tillkännager detta för regeringen.

2022/23:1727 av Eva Lindh m.fl. (S):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att grundlagsskydda public service och tillkännager detta för regeringen.

2022/23:1840 av Maria Stockhaus (M):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över förutsättningarna för att utreda möjligheten att den riksdagsledamot, ledamot i regionfullmäktige eller ledamot i kommunfullmäktige som vill lämna sitt ursprungsparti under en mandatperiod ska bli tvungen att lämna sitt riksdagsämbete eller sitt uppdrag i fullmäktige och att en ny person ska få möjlighet att träda in hos det parti som berörs, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

2022/23:1845 av Sten Bergheden (M):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över möjligheten att minska antalet ledamöter i Sveriges riksdag och tillkännager detta för regeringen.

2022/23:1881 av Malin Björk m.fl. (C):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en grundlagsöversyn vad gäller rätten till domstolsprövning av grundlagsfästa fri- och rättigheter och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en grundlagsöversyn vad gäller minoritetsfrågor och minoritetsspråk och tillkännager detta för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en grundlagsöversyn vad gäller konstruktivt misstroendevotum och tillkännager detta för regeringen.
6. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att grundlagsfästa grundläggande budgetregler så att effekten av 90-talets ändringar inte går förlorade, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
10. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att i ljuset av de erfarenheter som tillkommit vid hanteringen av coronapandemin utreda frågan om införande av krislagstiftning och tillkännager detta för regeringen.

2022/23:1882 av Malin Björk m.fl. (C):

2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att göra det svårare att ändra grundlagen och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att stärka och skydda domstolarnas oberoende och tillkännager detta för regeringen.
12. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att tillsätta en utredning i syfte att stärka de politiska partiernas motståndskraft mot yttre hot och tillkännager detta för regeringen.
13. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att stärka förbudet mot partifinansiering från utländska källor och tillkännager detta för regeringen.
16. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att skärpa lagen om insyn i finansiering av partier, med ett mer effektivt förbud mot anonyma donationer samt krav på politiska partier att redovisa fler uppgifter om sina finanser och att skyndsamt efter val redovisa intäkter och utgifter kopplade till valkampanjer, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
17. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att skapa ett lobbyregister och tillkännager detta för regeringen.
18. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att i nästa grundlagsutredning se över den svenska förvaltningsmodellen i syfte att stärka medborgarnas möjligheter att utkräva ansvar av ministrar och tillkännager detta för regeringen.
41. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att strypa medel till och begränsa beslutsrätten för medlemsstater i EU som allvarligt och upprepat inte respekterar sina åtaganden för demokrati och mänskliga rättigheter och som inte sätter stopp för offentlig korruption, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

2022/23:1955 av Runar Filper m.fl. (SD):

4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör verka för att svenska ska klassas som officiellt huvudspråk i Sverige och tillkännager detta för regeringen.

2022/23:2054 av Lawen Redar m.fl. (S):

25. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om grundlagsskydd av public service och tillkännager detta för regeringen.

2022/23:2160 av Markus Wiechel och Alexander Christiansson (båda SD):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att överväga ett tydliggörande av Riksrevisionens uppgift och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

2022/23:2166 av Ida Karkiainen m.fl. (S):

6. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att en utvärdering av de lagar som reglerar partiernas finansiering bör göras och tillkännager detta för regeringen.
7. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att en bred översyn över lobbyism bör göras och tillkännager detta för regeringen.

2022/23:2277 av Märta Stenevi m.fl. (MP):

3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att förbättra jämställdheten och mångfalden bland Sveriges förtroendevalda och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att motverka unga kvinnors underrepresentation i politiken och tillkännager detta för regeringen.