



Författningsfrågor

Sammanfattning

Utskottet föreslår ett tillkännagivande till regeringen om att 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. Därmed tillstyrks sex motionsyrkanden, tillstyrks två motionsyrkanden delvis och avstyrks fyra motionsyrkanden. Övriga motionsyrkanden som behandlas i betänkandet avstyrks.

I betänkandet behandlas drygt 150 motionsyrkanden från allmänna motionstiden 2016/17 och 2017/18 om författningsfrågor. Motionsyrkandena rör frågor om bl.a. statsskicket, successionsordningen, statschefens uppgifter och immunitet, insyn i kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet, medborgarinitiativ, medlemskapet i Europeiska unionen (EU) och internationellt samarbete samt frågor kopplade till EU-samarbetet. Det finns även motionsyrkanden om bestämmelser om Sverige, det svenska språket, helgdagar, Sveriges nationalsång och svenskt medborgarskap. Andra motioner rör nationella minoriteter och minoritetsspråken, en minskning av antalet riksdagsledamöter och byte av partitillhörighet. Det finns vidare motionsyrkanden om förhållandet mellan regeringen och riksdagen, regeringsarbetet, ett statsråds uppdrag, nationella folkomröstningar, en författningsdomstol, normprövning, domstolarnas oberoende och rättskipningens självständighet. Andra motioner rör konstitutionsutskottets granskning, Riksrevisionens uppgifter, penningenheten, den kommunala revisionen, den offentliga äganderätten, public service, en ny maktutredning, det civila samhällets betydelse för demokratin och en demokratikanon.

I betänkandet finns 21 reservationer (M, SD, C, V, L, KD) och två särskilda yttranden (M, C, L, KD respektive M).

Behandlade förslag

Cirka 150 yrkanden i motioner från allmänna motionstiden 2016/17 och 2017/18.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	5
Redogörelse för ärendet.....	12
Ärendet och dess beredning.....	12
Utskottets överväganden.....	13
Statsskicket.....	13
Successionsordningen.....	16
Statschefens uppgifter.....	18
Statschefens immunitet.....	21
Ökad insyn i kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet.....	23
Medborgarinitiativ.....	28
Medlemskapet i EU och internationellt samarbete.....	33
Frågor kopplade till EU-samarbetet.....	38
Bestämmelser om Sverige och det svenska språket.....	48
Bestämmelser om helgdagar och Sveriges nationalsång.....	50
Nationella minoriteter och minoritetsspråken.....	52
Bestämmelser om svenskt medborgarskap.....	54
En minskning av antalet riksdagsledamöter.....	55
Byte av partitillhörighet.....	57
Förhållandet mellan regeringen och riksdagen.....	62
Regeringsarbetet och ett statsråds uppdrag.....	65
Nationella folkomröstningar.....	76
En författningsdomstol och normprövning.....	78
Domstolarnas oberoende och rättskipningens självständighet.....	87
Konstitutionsutskottets granskning.....	98
Riksrevisionens uppgifter.....	102
Penningenheten.....	106
Den kommunala revisionen.....	110
Den offentliga äganderätten.....	115
Public service.....	117
En ny maktutredning.....	120
Det civila samhällets betydelse för demokratin.....	121
En demokratikanon.....	124
Reservationer.....	127
1. Statsskicket, punkt 1 (SD).....	127
2. Statsskicket, punkt 1 (V).....	128
3. Successionsordningen, punkt 2 (V).....	128
4. Statschefens uppgifter, punkt 3 (SD).....	129
5. Statschefens immunitet, punkt 4 (V).....	130
6. Ökad insyn i kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet, punkt 5 (V).....	130
7. Medlemskapet i EU och internationellt samarbete, punkt 7 (SD).....	131
8. Frågor kopplade till EU-samarbetet, punkt 8 (M, C, KD).....	132
9. Frågor kopplade till EU-samarbetet, punkt 8 (L).....	133
10. Bestämmelser om Sverige och det svenska språket, punkt 9 (SD).....	133
11. Bestämmelser om helgdagar och Sveriges nationalsång, punkt 10 (SD).....	134
12. Nationella minoriteter och minoritetsspråken, punkt 11 (L).....	135

13. Bestämmelser om svenskt medborgarskap, punkt 12 (SD)	135
14. Regeringsarbetet och ett statsråds uppdrag, punkt 16 (SD)	136
15. Nationella folkomröstningar, punkt 17 (SD)	136
16. En författningsdomstol och normprövning, punkt 18 (SD)	137
17. Konstitutionsutskottets granskning, punkt 21 (SD)	138
18. Penningheten, punkt 23 (SD)	139
19. Public service, punkt 26 (V)	139
20. Det civila samhällets betydelse för demokratin, punkt 28 (M, C, L, KD).....	140
21. En demokratikanon, punkt 29 (L).....	141
Särskilda yttranden	142
1. En författningsdomstol och normprövning, punkt 18 (M, C, L, KD).....	142
2. Domstolarnas oberoende, punkt 19 (M)	142
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	144
Motioner från allmänna motionstiden 2016/17	144
Motioner från allmänna motionstiden 2017/18	150

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Statsskicket

Riksdagen avslår motionerna

- 2016/17:1051 av Niclas Malmberg m.fl. (MP, V, L, C, S) yrkande 1,
 2016/17:1155 av Sara Karlsson m.fl. (S) yrkandena 1 och 2,
 2016/17:1156 av Teres Lindberg (S),
 2016/17:1158 av Anna-Lena Sörenson m.fl. (S),
 2016/17:1735 av Birgitta Ohlsson och Said Abdu (båda L) yrkande 1,
 2016/17:2549 av Mikael Jansson och David Lång (båda SD) yrkande 1,
 2016/17:2932 av Fredrik Eriksson och Jonas Millard (båda SD) yrkande 13,
 2017/18:367 av Birgitta Ohlsson och Christina Örnebjär (båda L) yrkande 1,
 2017/18:691 av Teres Lindberg (S),
 2017/18:794 av Sara Karlsson m.fl. (S),
 2017/18:878 av Jonas Millard m.fl. (SD, -) yrkande 12,
 2017/18:1641 av Anna-Lena Sörenson m.fl. (S),
 2017/18:1700 av Jan Lindholm (MP),
 2017/18:2120 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) yrkande 1,
 2017/18:2130 av Maria Weimer m.fl. (L, MP, S, C, V) yrkande 1 och
 2017/18:2991 av Sofia Fölster (M).

Reservation 1 (SD)

Reservation 2 (V)

2. Successionsordningen

Riksdagen avslår motionerna

- 2016/17:1051 av Niclas Malmberg m.fl. (MP, V, L, C, S) yrkandena 3–5 och
 2017/18:2130 av Maria Weimer m.fl. (L, MP, S, C, V) yrkandena 3–5.

Reservation 3 (V)

3. Statschefens uppgifter

Riksdagen avslår motionerna

- 2016/17:1735 av Birgitta Ohlsson och Said Abdu (båda L) yrkandena 2–5,
 2016/17:2549 av Mikael Jansson och David Lång (båda SD) yrkande 2,
 2016/17:2932 av Fredrik Eriksson och Jonas Millard (båda SD) yrkande 12,
 2017/18:367 av Birgitta Ohlsson och Christina Örnebjär (båda L) yrkandena 2–5 och
 2017/18:878 av Jonas Millard m.fl. (SD, -) yrkande 13.

Reservation 4 (SD)

4. Statschefens immunitet

Riksdagen avslår motionerna

2016/17:1051 av Niclas Malmberg m.fl. (MP, V, L, C, S) yrkande 2,

2017/18:2120 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) yrkande 3 och

2017/18:2130 av Maria Weimer m.fl. (L, MP, S, C, V) yrkande 2.

Reservation 5 (V)

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

Riksdagen avslår motionerna

2017/18:2120 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) yrkande 2 och

2017/18:2130 av Maria Weimer m.fl. (L, MP, S, C, V) yrkande 6.

Reservation 6 (V)

6. Medborgarinitiativ

Riksdagen avslår motionerna

2016/17:57 av Robert Hannah (L) yrkande 1,

2016/17:2264 av Markus Wiechel (SD),

2017/18:445 av Robert Hannah (L) yrkande 1.1,

2017/18:495 av Robert Hannah (L) yrkande 1.1 och

2017/18:2079 av Markus Wiechel (SD).

7. Medlemskapet i EU och internationellt samarbete

Riksdagen avslår motionerna

2016/17:1345 av Hanna Wigh (SD),

2016/17:1649 av Stefan Jakobsson och Robert Stenkvist (båda SD),

2016/17:2347 av Björn Söder (SD) yrkandena 1 och 2,

2016/17:2562 av Mikael Jansson och David Lång (båda SD),

2016/17:2932 av Fredrik Eriksson och Jonas Millard (båda SD) yrkandena 7 och 10,

2017/18:33 av Björn Söder (SD) yrkandena 1 och 2,

2017/18:490 av Jeff Ahl (SD) yrkandena 1, 2, 5 och 6 samt

2017/18:878 av Jonas Millard m.fl. (SD, -) yrkandena 8 och 9.

Reservation 7 (SD)

8. Frågor kopplade till EU-samarbetet

Riksdagen avslår motionerna

2016/17:2809 av Börje Vestlund m.fl. (S),

2017/18:3194 av Jan Björklund m.fl. (L) yrkande 5 och

2017/18:3240 av Karin Enström m.fl. (M) yrkandena 1, 2, 14 och 18.

Reservation 8 (M, C, KD)

Reservation 9 (L)

9. Bestämmelser om Sverige och det svenska språket

Riksdagen avslår motionerna

2016/17:2560 av Mikael Jansson och David Lång (båda SD) yrkande 1,
2016/17:2932 av Fredrik Eriksson och Jonas Millard (båda SD) yrkande 1,
2017/18:878 av Jonas Millard m.fl. (SD, -) yrkande 1 och
2017/18:3388 av Runar Filper (SD) yrkande 3.

Reservation 10 (SD)

10. Bestämmelser om helgdagar och Sveriges nationalsång

Riksdagen avslår motionerna

2016/17:2560 av Mikael Jansson och David Lång (båda SD) yrkande 4,
2016/17:2932 av Fredrik Eriksson och Jonas Millard (båda SD)
yrkandena 6 och 9 samt
2017/18:878 av Jonas Millard m.fl. (SD, -) yrkande 6.

Reservation 11 (SD)

11. Nationella minoriteter och minoritetsspråken

Riksdagen avslår motion

2017/18:3587 av Tina Acketoft m.fl. (L) yrkande 1.

Reservation 12 (L)

12. Bestämmelser om svenskt medborgarskap

Riksdagen avslår motionerna

2016/17:2932 av Fredrik Eriksson och Jonas Millard (båda SD) yrkande 2 och
2017/18:878 av Jonas Millard m.fl. (SD, -) yrkande 2.

Reservation 13 (SD)

13. En minskning av antalet riksdagsledamöter

Riksdagen avslår motionerna

2016/17:1265 av Jonas Jacobsson Gjörtler (M) yrkande 1,
2016/17:1449 av Jenny Petersson (M),
2016/17:1468 av Boriana Åberg (M) delyrkande 1,
2016/17:1929 av Hans Wallmark (M),
2016/17:2729 av Erik Bengtzboe (M),
2017/18:558 av Anna Hagwall (-) yrkande 1,
2017/18:1183 av Jonas Jacobsson Gjörtler (M) yrkande 1,
2017/18:2405 av Boriana Åberg (M) delyrkande 1,
2017/18:2739 av Jenny Petersson (M) och
2017/18:3480 av Johanna Jönsson (C).

14. Byte av partitillhörighet

Riksdagen avslår motion

2017/18:3859 av Maria Stockhaus (M) yrkandena 1 och 2.

15. Förhållandet mellan regeringen och riksdagen

Riksdagen avslår motion
2017/18:140 av Said Abdu (L).

16. Regeringsarbetet och ett statsråds uppdrag

Riksdagen avslår motionerna
2016/17:2931 av Fredrik Eriksson och Jonas Millard (båda SD)
yrkandena 1 och 5,
2016/17:2932 av Fredrik Eriksson och Jonas Millard (båda SD) yrkande
14,
2017/18:164 av Jeff Ahl och Dennis Dioukarev (båda SD) yrkande 1,
2017/18:878 av Jonas Millard m.fl. (SD, -) yrkande 14,
2017/18:879 av Jonas Millard m.fl. (SD, -) yrkandena 1 och 7 samt
2017/18:3308 av Erik Bengtzboe (M).

Reservation 14 (SD)

17. Nationella folkomröstningar

Riksdagen avslår motionerna
2016/17:2360 av Johnny Skalin (SD),
2016/17:2361 av Johnny Skalin (SD),
2017/18:336 av Johnny Skalin (SD),
2017/18:337 av Johnny Skalin (SD),
2017/18:1552 av Johnny Skalin (SD) och
2017/18:1566 av Johnny Skalin (SD).

Reservation 15 (SD)

18. En författningsdomstol och normprövning

Riksdagen avslår motionerna
2016/17:367 av Rickard Nordin (C),
2016/17:1742 av Pavel Gamov (SD),
2016/17:1778 av Said Abdu (L),
2016/17:2332 av Johnny Skalin (SD),
2016/17:2752 av Erik Bengtzboe (M),
2016/17:2856 av Tuve Skånberg m.fl. (KD),
2016/17:2931 av Fredrik Eriksson och Jonas Millard (båda SD) yrkande
4,
2017/18:10 av Caroline Szyber (KD),
2017/18:141 av Said Abdu (L),
2017/18:328 av Johnny Skalin (SD),
2017/18:879 av Jonas Millard m.fl. (SD, -) yrkandena 5 och 6,
2017/18:1557 av Johnny Skalin (SD),
2017/18:1803 av Jesper Skalberg Karlsson (M),
2017/18:2270 av Jan Ericson (M) och
2017/18:2853 av Rickard Nordin (C).

*Reservation 16 (SD)***19. Domstolarnas oberoende**

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om att 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 – och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2016/17:3294 av Andreas Norlén m.fl. (M) yrkande 1,
2017/18:3128 av Beatrice Ask m.fl. (M) yrkandena 2 och 3 samt
2017/18:3588 av Tina Acketoft m.fl. (L) yrkandena 1–3,
bifaller delvis motionerna
2017/18:3128 av Beatrice Ask m.fl. (M) yrkande 4 och
2017/18:3569 av Ulf Kristersson m.fl. (M) yrkande 35 och
avslår motionerna
2016/17:3294 av Andreas Norlén m.fl. (M) yrkandena 2–4 och
2017/18:3128 av Beatrice Ask m.fl. (M) yrkande 1.

20. Rättskipningens självständighet

Riksdagen avslår motionerna

2016/17:1291 av Anti Avsan och Jessika Roswall (båda M),
2017/18:1270 av Maria Abrahamsson (M) och
2017/18:3128 av Beatrice Ask m.fl. (M) yrkande 5.

21. Konstitutionsutskottets granskning

Riksdagen avslår motionerna

2016/17:2931 av Fredrik Eriksson och Jonas Millard (båda SD)
yrkandena 2 och 3 samt
2017/18:879 av Jonas Millard m.fl. (SD, -) yrkandena 2–4.

*Reservation 17 (SD)***22. Riksrevisionens uppgifter**

Riksdagen avslår motionerna

2016/17:2921 av Markus Wiechel (SD) och
2017/18:2086 av Markus Wiechel (SD).

23. Penningheten

Riksdagen avslår motionerna

2016/17:1298 av Jan Lindholm (MP),
2016/17:2932 av Fredrik Eriksson och Jonas Millard (båda SD) yrkande
8,
2017/18:289 av Jan Lindholm (MP) och

2017/18:878 av Jonas Millard m.fl. (SD, -) yrkande 10.

Reservation 18 (SD)

24. Den kommunala revisionen

Riksdagen avslår motion

2017/18:1538 av Lars Beckman (M).

25. Den offentliga äganderätten

Riksdagen avslår motionerna

2016/17:2807 av Peter Persson m.fl. (S) och

2017/18:845 av Niklas Karlsson och Peter Persson (båda S).

26. Public service

Riksdagen avslår motion

2017/18:1139 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) yrkandena 1 och 2.

Reservation 19 (V)

27. En ny maktutredning

Riksdagen avslår motion

2016/17:2801 av Börje Vestlund m.fl. (S).

28. Det civila samhällets betydelse för demokratin

Riksdagen avslår motion

2017/18:3121 av Beatrice Ask m.fl. (M, C, L, KD).

Reservation 20 (M, C, L, KD)

29. En demokratikanon

Riksdagen avslår motionerna

2016/17:1733 av Birgitta Ohlsson (L),

2017/18:370 av Birgitta Ohlsson och Nina Lundström (båda L) och

2017/18:2815 av Jan Björklund m.fl. (L) yrkande 30.

Reservation 21 (L)

Stockholm den 12 april 2018

På konstitutionsutskottets vägnar

Andreas Norlén

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Andreas Norlén (M), Björn von Sydow (S), Hans Ekström (S), Annicka Engblom (M), Veronica Lindholm (S), Jonas Millard (SD), Marta Obminska (M), Per-Ingvar Johnsson (C), Agneta Börjesson (MP), Dag Klackenberg (M), Fredrik Eriksson (SD), Tina Acketoft (L), Mia Sydow Mölleby (V), Tuve Skånberg (KD), Laila Naraghi (S), Eva-Lena Gustavsson (S) och Ida Karkiainen (S).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlar konstitutionsutskottet drygt 150 motionsyrkanden från allmänna motionstiden 2016/17 och 2017/18 om författningsfrågor, se *bilaga*. Motionsyrkandena rör frågor om bl.a. statsskicket, successionsordningen, statschefens uppgifter och immunitet, insyn i kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet, medborgarinitiativ, medlemskapet i EU och internationellt samarbete samt frågor kopplade till EU-samarbetet. Det finns även motionsyrkanden om bestämmelser om Sverige, det svenska språket, helgdagar, Sveriges nationalsång och svenskt medborgarskap. Andra motioner rör nationella minoriteter och minoritetsspråken, en minskning av antalet riksdagsledamöter och byte av partitillhörighet. Det finns vidare motionsyrkanden om förhållandet mellan regeringen och riksdagen, regeringsarbetet, ett statsråds uppdrag, nationella folkomröstningar, en författningsdomstol, normprövning, domstolarnas oberoende och rättskipningens självständighet. Andra motioner rör konstitutionsutskottets granskning, Riksrevisionens uppgifter, penningheten, den kommunala revisionen, den offentliga äganderätten, public service, en ny maktutredning, det civila samhällets betydelse för demokratin och en demokratikanon.

Utskottets överväganden

Statsskicket

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår 14 motionsyrkanden om att avskaffa monarkin och införa republik och 3 motionsyrkanden om att stärka monarkins ställning.

Jämför reservation 1 (SD) och 2 (V).

Motionerna

Statsskicket tas upp i flera motioner. I motion 2016/17:1051 av Niclas Malmberg m.fl. (MP, V, L, C, S) yrkande 1 och i motion 2017/18:2130 av Maria Weimer m.fl. (L, MP, S, C, V) yrkande 1 begärs ett tillkännagivande om att tillsätta en utredning med uppdrag att avskaffa monarkin. Att monarkin bör avskaffas framförs även av Sara Karlsson m.fl. (S) i motionerna 2016/17:1155 yrkandena 1 och 2 och 2017/18:794, av Teres Lindberg (S) i motionerna 2016/17:1156 och 2017/18:691, av Anna-Lena Sörenson m.fl. (S) i motionerna 2016/17:1158 och 2017/18:1641 och av Jan Lindholm (MP) i motion 2017/18:1700. Birgitta Ohlsson och Said Abdu (båda L) respektive Birgitta Ohlsson och Christina Örnebjär (båda L) begär i motion 2016/17:1735 yrkande 1 respektive motion 2017/18:367 yrkande 1 att det införs republik. I kommittémotion 2017/18:2120 yrkande 1 efterlyser Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) en översyn av det svenska statsskicket i syfte att införa republik. En utredning med uppgift att på sikt avskaffa monarkin begärs även av Sofia Fölster (M) i motion 2017/18:2991.

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

Mikael Jansson och David Lång (båda SD) anför i motion 2016/17:2549 yrkande 1 att det bör införas en skrivning i grundlagen om att en ny monark ska väljas om den nuvarande ätten Bernadotte uteslutas. Även i kommittémotion 2016/17:2932 av Fredrik Eriksson och Jonas Millard (båda SD) yrkande 13 och i kommittémotion 2017/18:878 av Jonas Millard m.fl. (SD, -) yrkande 12 begärs att en sådan skrivning ska införas. 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.

Gällande ordning

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

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

Förutsättningarna för att få tjänstgöra som statschef anges i 5 kap. RF. Endast den som är svensk medborgare och har fyllt 18 år får tjänstgöra som statschef (2 §). Den som tjänstgör som statschef får inte samtidigt vara statsråd eller utöva uppdrag som talman eller riksdagsledamot. För kungen som statschef gäller därutöver krav på en viss trosbekännelse. Successionsrätten till Sveriges tron för manliga och kvinnliga efterkommande till kung Carl XVI Gustaf regleras i successionsordningen, som är en grundlag.

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

Successionsordningen reglerar alltså successionsrätten endast för en särskilt angiven krets av personer, och om det inte längre finns någon successionsberättigad har grundlagen inte längre någon adressat (se bl.a. Holmberg m.fl., Grundlagarna, tredje upplagan, 2012, s. 649).

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

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

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

Tidigare utredningar

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

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

Tidigare behandling

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

Senast utskottet behandlade motioner om att avskaffa monarkin och införa republik var våren 2016 (bet. 2015/16:KU16 s. 12 f.). Utskottet konstaterade i sitt ställningstagande att motioner om att avskaffa monarkin och införa

republik tidigare hade varit uppe till behandling i utskottet. I dessa delar vidhöll utskottet sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte motionerna. I denna del finns i betänkandet en reservation (V).

I det aktuella betänkandet behandlade utskottet även ett motionsyrkande om att det i grundlag borde införas en bestämmelse om att riksdagen vid kungahusets utslocknande ska välja ett nytt kungahus. I denna del ansåg utskottet att det inte fanns några skäl att ta initiativ till en sådan ändring i successionsordningen och avstyrkte motionsyrkandet. I denna del finns i betänkandet en reservation (SD).

Utskottets ställningstagande

Motioner om att avskaffa monarkin och införa republik har tidigare varit uppe till behandling i utskottet. I dessa delar vidhåller utskottet sina tidigare ställningstaganden och avstyrker motionsyrkandena.

Även när det gäller motionsyrkandena om att det i grundlag bör införas en bestämmelse om att riksdagen vid kungahusets utslocknande ska välja ett nytt kungahus vidhåller utskottet sitt tidigare ställningstagande och avstyrker motionsyrkandena.

Successionsordningen

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår sex motionsyrkanden om att ändra vissa bestämmelser i successionsordningen.

Jämför reservation 3 (V).

Motionerna

Niclas Malmberg m.fl. (MP, V, L, C, S) respektive Maria Weimer m.fl. (L, MP, S, C, V) yrkar i motion 2016/17:1051 respektive motion 2017/18:2130 att regeringen ska återkomma till riksdagen med förslag om att avskaffa bekännelsetvånget för statschefen, dvs. en religionsfrihet för alla medborgare (yrkande 3), successionsordningens krav på att prinsar och prinsessor av det svenska kungahuset inte får ingå äktenskap i det fall regeringen efter begäran från kungen inte lämnat sitt samtycke därtill (yrkande 4) och förbudet för tronföljare att lämna riket utan kungens vetskap och samtycke (yrkande 5). Motionärerna anför bl.a. att det faktum att man i lag inskränker vuxna människors religionsfrihet och rörelsefrihet och kräver samtycke för ingående av äktenskap inte kan klassas som annat än en kvarleva från forna tiders samhällsstruktur där ätten spelade en avgörande roll för människors sociala status. Till dess att monarkin avskaffas bör dessa principer enligt motionärerna förändras.

Gällande ordning

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

I 2 § i 1809 års regeringsform föreskrevs att kungen alltid ska vara av den rena evangeliska läran, sådan som den i den oförändrade augsburgska bekännelsen samt Uppsala mötes beslut 1593 är antagen och förklarad. I 4 § successionsordningen hänvisas när det gäller kungen till redovisad bestämmelse i 1809 års regeringsform samt föreskrivs att också prinsar och prinsessor av det kungliga huset ska ”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.

Av 7 § successionsordningen följer att tronföljaren inte får resa utomlands utan kungens vetskap och samtycke.

Tidigare behandling

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

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

Frågan om en ändring av successionsordningens giftermålsbestämmelser behandlades av konstitutionsutskottet våren 2002 (bet. 2001/02:KU13 s. 42), och utskottet var då inte berett att förorda att riksdagen skulle vidta någon åtgärd med anledning av vad som hade anförts i motionen. Motionen avstyrktes.

Även våren 2004 behandlade utskottet motionsyrkanden om successionsordningens giftermålsbestämmelser (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.

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 inte heller vad som hade anförts i denna del borde leda till någon åtgärd från riksdagens sida och avstyrkte motionsyrkandet.

Utskottets ställningstagande

Motioner som rör successionsordningens bestämmelser om bekännelsekravet, samtycke vid giftermål och kravet på samtycke vid tronföljarens utlandsresor har tidigare varit uppe till behandling i utskottet. I dessa delar vidhåller utskottet sina tidigare ställningstaganden och avstyrker motionsyrkandena.

Statschefens uppgifter

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår tre motionsyrkanden om att statschefen ska överta vissa av talmannens uppgifter och åtta motionsyrkanden om att statschefen ska fråntas vissa uppgifter.

Jämför reservation 4 (SD).

Motionerna

Birgitta Ohlsson och Said Abdu (båda L) respektive Birgitta Ohlsson och Christina Örnebjär (båda L) yrkar i motion 2016/17:1735 respektive motion 2017/18:367 att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionerna om att så länge monarkin existerar som statsskick bör kungen fråntas sin roll som ordförande i Utrikesnämnden (yrkande 2), utländska ambassadörer överlämna sina kreditivbrev till talmannen eller utrikesministern (yrkande 3), utrikesministern utfärda utnämningssbrev till svenska konsulter utomlands (yrkande 4) och statschefsrollen i förhållande till främmande makt utövas av talmannen eller statsministern (yrkande 5), och tillkännager detta för regeringen.

I motion 2016/17:2549 yrkande 2 begär Mikael Jansson och David Lång (båda SD) att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utöka monarkens roll vid regeringsbildandet och tillkännager detta för regeringen. Även Fredrik Eriksson och Jonas Millard (båda SD) respektive Jonas Millard m.fl. (SD, -) yrkar i kommittémotion 2016/17:2932 yrkande 12 respektive kommittémotion 2017/18:878 yrkande 13 att monarkens uppgift

att utse regeringen ska återinföras. Motionärerna anför bl.a. att i alla andra parlamentariska och demokratiska monarkier är det statschefen, dvs. monarken, som formellt leder arbetet med att utse en regeringsbildare och att detta även bör gälla i Sverige. Enligt motionärerna är det logiskt att statschefen, i egenskap av statens främsta företrädare, leder arbetet med att finna en lämplig kandidat till posten som regeringschef.

Gällande ordning

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

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

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

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

Tidigare utredningar

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

statschefens roll vid regeringsbildningen skulle föras över till riksdagen och dess organ. Statschefen skulle således inte ha någon politisk makt men behöll enligt beredningens förslag sin ställning som symbol för riket och sina representativa uppgifter.

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

Tidigare behandling

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

Våren 1984 avstyrkte utskottet en motion om att förstärka statschefens ställning. Motionärerna föreslog att monarken efter sedvanliga konsultationer skulle utse regeringsbildare, hålla trontal vid riksmötets öppnande, vara ordförande i beslutskonsejer i viktiga ärenden och formellt åter bli högsta befälhavare över rikets försvarsmakter. Utskottet hänvisade till grundlagspropositionen (prop. 1973:90) och till uttalandet att även en formell medverkan från statschefens sida vid tillkomsten av politiska beslut skulle kunna bli en belastning för den symbolställning som statschefen borde inta (bet. KU 1983/84:26 s. 17 f.).

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

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

Senast utskottet behandlade motioner om att statschefen borde överta vissa av talmannens uppgifter och om att statschefen borde fråntas vissa uppgifter var våren 2016 (bet. 2015/16:KU16 s. 16 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte motsvarande motioner. I denna del finns i betänkandet en reservation (SD).

Utskottets ställningstagande

Motioner om att statschefen ska överta vissa av talmannens uppgifter och om att statschefen ska fråntas vissa uppgifter har tidigare varit uppe till behandling i utskottet. I dessa delar vidhåller utskottet sina tidigare ställningstaganden och avstyrker motionsyrkandena.

Statschefens immunitet

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår tre motionsyrkanden om att statschefen inte ska åtnjuta total åtalsimmunitet.

Jämför reservation 5 (V).

Motionerna

Niclas Malmberg m.fl. (MP, V, L, C, S) respektive Maria Weimer m.fl. (L, MP, S, C, V) efterlyser i motion 2016/17:1051 yrkande 2 respektive motion 2017/18:2130 yrkande 2 ett tillkännagivande om att statschefens åtalsimmunitet ska avskaffas. Även Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) begär i kommittémotion 2017/18:2120 yrkande 3 att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör utreda monarkens totala åtalsimmunitet i syfte att upphäva denna immunitet och tillkännager detta för regeringen. Motionärerna anför bl.a. att total åtalsimmunitet för statschefen rimmar illa med regeringsformens bestämmelser om allas lika värde. Oavsett hur en statschef utses är det enligt motionärerna inte rimligt med total åtalsimmunitet.

Gällande ordning

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

Av 4 kap. 12 § RF följer att talan inte får väckas mot den som utövar eller har utövat ett uppdrag som riksdagsledamot på grund av hans eller hennes yttranden eller gärningar under utövandet av uppdraget, om inte riksdagen har medgett det genom ett beslut som minst fem sjättedelar av de röstande har enats om. Utan ett sådant medgivande får en person inte heller berövas friheten

eller hindras från att resa inom riket på grund av yttranden eller gärningar under utövandet av uppdraget. Om en riksdagsledamot misstänks för brott i annat fall, ska bestämmelser i lag om gripande, anhållande eller häktning tillämpas endast om han eller hon erkänner brottet eller har tagits på bar gärning eller om det är fråga om ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år.

Tidigare utredningar

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

Grunderna för Sveriges statskick liksom det förhållandet att Sverige är en monarki ingick inte i Grundlagsutredningens uppdrag. Bestämmelsen om åtalsimmunitet för statschefen behandlades dock av Grundlagsutredningen i anslutning till Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen (Romstadgan). I betänkandet konstaterade kommittén att Romstadgan har varit bindande för Sverige sedan 2001 och att regeringsformen borde anpassas till de krav som följer av Sveriges åtaganden enligt Romstadgan (SOU 2008:125 s. 610 f.). Enligt kommittén borde en ny bestämmelse införas i regeringsformen som markerar att grundlagens regler om åtal och immunitet för riksdagsledamöter, statschefen, statsråd och ledamöter i Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen inte utgör hinder mot att Sveriges åtaganden med anledning av Romstadgan uppfylls. Den nya bestämmelsen borde också ta sikte på åtaganden i förhållande till andra mellanfolkliga brottmålsdomstolar.

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

Tidigare behandling

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

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

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

Senast utskottet behandlade motioner om att upphäva åtalsimmunitet för statschefen var våren 2016 (bet. 2015/16:KU16 s. 18 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte ett motionsyrkande. I denna del finns i betänkandet en reservation (V).

Utskottets ställningstagande

Utskottet vidhåller sina tidigare ställningstaganden om statschefens immunitet och avstyrker motionsyrkandena.

Ökad insyn i kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår två motionsyrkanden om ökad insyn i kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet.

Jämför reservation 6 (V).

Motionerna

Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) yrkar i kommittémotion 2017/18:2120 yrkande 2 att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör vidta åtgärder för att granska och öka insynen i kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet och tillkännager detta för regeringen. I motionen anförs bl.a. att statschefen har specificerade uppgifter som självklart borde kunna granskas på samma sätt som all annan verksamhet som finansieras med offentliga medel. Motionärerna framhåller att det ibland framförs synpunkter på att monarken måste få ha sin privata ekonomi i fred och att det därför inte går att granska kungahuset på samma sätt som annan verksamhet. En lösning skulle enligt motionärerna kunna vara att monarken får ett arvode för sitt uppdrag och att detta arvode används för finansiering av privata utgifter. Kostnader för representation, statsbesök och andra uppgifter som ingår i uppdraget finansieras genom anslag till kungliga hovstaterna. Dessa omkostnader blir då enligt motionärerna tydligt avskilda från

monarkens privata ekonomi och borde utan svårigheter kunna granskas. Riksdagens tillkännagivande i december 2011 om ökad insyn i hovstatens verksamhet var enligt motionärerna ett beslut i rätt riktning, men de efterlyser samtidigt ytterligare åtgärder för att öka insynen i kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet.

Även Maria Weimer m.fl. (L, MP, S, C, V) begär i motion 2017/18:2130 yrkande 6 ett tillkännagivande om att regeringen bör återkomma med förslag till krav på insyn i kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet.

Gällande ordning m.m.

Inledning

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). Anslaget fördelas på hovstaten (51 procent) och slottsstaten (49 procent).

Till hovstaten hör Riksmarskalksämberet med kansli, en ekonomi- och personalavdelning, Hovmarskalksämberet och en informationsavdelning (se bl.a. prop. 2017/18:1 utg.omr. 1 s. 17 f.).

De anslagsmedel som avser hovstaten finansierar kostnader för bl.a. representation, statsbesök, resor, transporter och personal. Anslaget täcker även sådana levnadsomkostnader som är direkt kopplade till statschefs-funktionen.

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

Anslagsmedel som avser hovstaten disponeras av Kammarkollegiet och betalas ut engångsvis efter rekvisition till Hans Majestät Konungens hovförvaltning. Anslagsmedel som avser slottsstaten får användas efter beslut av Riksmarskalksämberet.

Hovets konstitutionella ställning

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

Som har redovisats tidigare gjordes den senaste övergripande översynen av regeringsformen av den parlamentariskt sammansatta kommittén Grundlagsutredningen (SOU 2008:125). Grunderna för Sveriges statsskick och att Sverige är en monarki ingick dock inte i kommitténs uppdrag.

Lagen om revision av statlig verksamhet m.m.

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

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

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

Överenskommelser mellan regeringen och Riksmarskalksämberet

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

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

anslagets fördelning på de olika verksamhetsområdena bli föremål för en kontinuerlig diskussion mellan Riksmarskalksämberet och Regeringskansliet.

Den 7 december 2011 tillkännagav riksdagen att regeringen skulle genomföra en översyn av överenskommelsen med Riksmarskalksämberet (bet. 2011/12:KU1, rskr. 2011/12:56). Översynen angavs syfta till att verka för en ökad insyn i hovstaten, men samtidigt respektera statschefens privata sfär och inte utgöra någon ändring i den nuvarande konstitutionella ordningen.

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

Budgetpropositionen för 2018

I budgetpropositionen för 2018 framhålls att i enlighet med den överenskommelse som har träffats mellan regeringen och Riksmarskalksämberet består den ekonomiska redovisningen av hovstatens verksamhet av resultat- och balansinformation samt kommentarer i form av tilläggsupplysningar och noter (prop. 2017/18:1 utg.omr. 1 s. 18). Det sägs vidare att redovisningen för hovstaten följer vedertagna principer och i tillämpliga delar de principer som sedan tidigare tillämpas för slottsstaten. I propositionen framhåller regeringen att årsredovisningen för hovstaten sedan 2013 är mer utförlig än tidigare år.

Tidigare behandling

Vid anslagsbehandlingen för budgetåret 1995/96 förklarade konstitutionsutskottet att det inte hade något att invända mot regeringens förslag om ett nytt samlat anslag för statschefen, benämnt Kungliga hov- och slottsstaten. Utskottet framhöll samtidigt vikten av att regeringens anslagsberäkning

redovisades på ett sådant sätt att den gav tillräckligt underlag för riksdagens bedömning av medelsbehovet. För att underlätta uppföljningen och utvärderingen i detta avseende ansåg utskottet att regeringen fortsättningsvis i budgetpropositionen borde redovisa hur tilldelade medel hade använts (bet. 1994/95:KU32 s. 3).

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

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

Även hösten 2012 behandlade utskottet ett motionsyrkande om insyn i kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet (bet. 2012/13:KU1). I sitt ställningstagande konstaterade utskottet att en översyn om ökad insyn i hovstaten beredd inom Regeringskansliet (s. 16). Utskottet framhöll att det inte önskade föregripa den pågående beredningen och avstyrkte därför motionsyrkandet.

Motionsyrkanden om ökad insyn i kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet behandlades även av utskottet hösten 2013 och 2014 (bet. 2013/14:KU1 s. 19 och bet. 2014/15:KU1 s. 41). Utskottet konstaterade

¹ Numera Riksrevisionen.

att regeringen och Riksmarskalksämberet hade enats om att komplettera överenskommelserna från 1996 och 2005. Den kompletterande överenskommelsen borde enligt utskottet innebära ökad insyn i den verksamhet som bedrivs inom ramen för hovstaten, vilket är i enlighet med riksdagens tidigare tillkännagivande till regeringen. Enligt utskottet borde erfarenheterna av den nya ordning som överenskommelsen innebar avvaktas innan frågan prövas på nytt, och med anledning av detta avstyrktes motionsyrkandena.

Senast utskottet behandlade en motion om ökad insyn i kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet var hösten 2016 (bet. 2016/17:KU1 s. 54 f.). Utskottet ansåg alltså att det inte fanns skäl att ta ett sådant initiativ som motionärerna yrkade på och avstyrkte motionsyrkandet. I denna del finns i betänkandet en reservation (V).

Hösten 2017 behandlade utskottet några motionsyrkanden om begränsningar i apanaget (bet. 2017/18:KU1 s. 48 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare uttalanden om att respektera statschefens privata sfär och att inte göra någon ändring i den nuvarande konstitutionella ordningen. Utskottet såg inte skäl att ta sådana initiativ som föreslogs och avstyrkte motionsyrkandena. I denna del finns i betänkandet en reservation (V).

Utskottets ställningstagande

Utskottet anser alltså att det inte finns skäl att ta ett sådant initiativ som motionärerna yrkar på. Motionsyrkandena avstyrks därmed.

Medborgarinitiativ

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår fem motionsyrkanden om medborgarinitiativ på nationell nivå.

Motionerna

Robert Hannah (L) begär i motionerna 2016/17:57 yrkande 1, 2017/18:445 yrkande 1 i denna del och 2017/18:495 yrkande 1 i denna del ett tillkännagivande om att utreda och därefter införa medborgerlig förslagsrätt i riksdagen. Motionären delar 2014 års Demokratiutrednings förslag att det på nationell nivå ska göras möjligt att ta upp en folkmotion till riksdagen om motionen får stöd av minst 1 procent av de röstberättigade till riksdagsval. Ett system med folkmotioner kan enligt motionären leda till ett ökat politiskt engagemang bland svenska medborgare.

I motionerna 2016/17:2264 och 2017/18:2079 efterlyser Markus Wiechel (SD) en översyn av möjligheten att lämna in s.k. e-petitioner. Motionären framhåller vikten av att en medborgare kan framföra sin uppfattning offentligt. Ett system med e-petitioner skulle enligt motionären kunna innebära att förslag

från medborgarna publiceras på en webbplats, och när ett visst antal personer signerat eller röstat för ett förslag behandlas det av behörigt utskott i riksdagen.

Gällande ordning m.m.

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

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

Enligt artikel 11.4 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) får ett antal unionsmedborgare, som uppgår till minst 1 miljon personer och som kommer från ett betydande antal medlemsstater, ta initiativ till att uppmana Europeiska kommissionen (kommissionen) att, inom ramen för sina befogenheter, lägga fram ett lämpligt förslag i frågor där dessa medborgare anser att det krävs en unionsrättsakt för att tillämpa fördraget. Vilka regler och förfaranden som gäller framgår av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 211/2011 av den 16 februari 2011 om medborgarinitiativ. Kommissionen har tagit fram ett förslag till en ny förordning om det europeiska medborgarinitiativet² som föreslås ersätta den nuvarande förordningen om medborgarinitiativet. Syftet med förslaget är enligt kommissionen att förbättra hur medborgarinitiativet fungerar genom att

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

De ändringar som föreslås är framför allt av administrativt slag. Bland annat föreslås att organisatörerna av ett europeiskt medborgarinitiativ inför ett

² KOM(2017) 482, Kommissionens förslag till förordning om det europeiska medborgarinitiativet.

sådant initiativ ska kunna få råd i olika frågor och att organisatörerna till viss del ska kunna välja startdatum för ett initiativ. Det föreslås vidare att kommissionen ska administrera ett centralt system för insamling via internet och låta översätta ett medborgarinitiativ till EU:s samtliga officiella språk. Förutom ändringar av mer administrativt slag föreslås en sänkning av minimiåldern (från 18 till 16 år) för att få stödja ett europeiskt medborgarinitiativ.

I Sverige saknas föreskrifter som tillåter medborgarinitiativ på nationell nivå. Däremot kan kommuner och landsting med stöd av 8 kap. 1 § kommunallagen (2017:725) besluta att medborgarna får väcka förslag i fullmäktige, s.k. medborgarförslag. Enligt 8 kap. 2 § får ett ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga i fullmäktige väckas av minst 10 procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna enligt lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar (folkinitiativ). Initiativet ska vara skriftligt, ange den aktuella frågan samt innehålla initiativtagarnas egenhändiga namnteckningar, uppgifter om när namnteckningarna gjorts, namnförtydliganden, personnummer och adressuppgifter.

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

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

Fullmäktige har vidare möjlighet att överlåta till styrelsen eller en annan nämnd att besluta i ärenden som har väckts genom medborgarförslag, om ärendet inte är av principiell beskaffenhet eller av större vikt för kommunen eller landstinget (5 kap. 34 § kommunallagen). Bakgrunden till bestämmelsen var främst att fullmäktige tvingades avgöra frågor som var av vardagsnära och konkret natur och som normalt avgjordes i nämnderna eller av tjänstemän i förvaltningen. Regeringen framhöll vikten av att medborgarförslag även i fortsättningen blir föremål för ett politiskt avgörande (prop. 2006/07:24 s. 12). Enligt 6 kap. 38 § kommunallagen råder delegeringsförbud för styrelser och

andra nämnder i medborgarförslagsärenden. Medborgarförslag kommer således alltid att avgöras av någon del av den kommunala förtroendemannaorganisationen. Det finns inte några lagbestämmelser som begränsar vilka frågor ett medborgarförslag får röra.

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

Pågående arbete

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

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

behöver göras i riksdagsordningen, och därför föreslås att införandet av medborgerlig förslagsrätt, folkmotion, ska utredas i särskild ordning.

Demokratiutredningens betänkande har remitterats och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Tidigare behandling

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

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

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

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att den fråga som aktualiseras i motionerna för närvarande bereds i Regeringskansliet. Detta beredningsarbete bör inte föregripas. Motionsyrkandena avstyrks därmed.

Medlemskapet i EU och internationellt samarbete

Utskottets förslag i korthet

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

Jämför reservation 7 (SD).

Motionerna

I motion 2016/17:1345 begär Hanna Wigh (SD) ett tillkännagivande om att utlysa en ny folkomröstning om Sveriges medlemskap i EU. En folkomröstning om utträde ur EU efterlyses av Stefan Jakobsson och Robert Stenkvist (båda SD) i motion 2016/17:1649, av Fredrik Eriksson och Jonas Millard (båda SD) i kommittémotion 2016/17:2932 yrkande 10, av Jonas Millard m.fl. (SD, -) i kommittémotion 2017/18:878 yrkande 9 och av Jeff Ahl (SD) i motion 2017/18:490 yrkandena 1 och 2. För det fallet att svenska folket röstar för ett utträde ur EU anför Jeff Ahl (SD) i motion 2017/18:490 yrkande 5 att inkludera Storbritannien i förhandlingar med EU. Dessutom yrkar Jeff Ahl (SD) i motion 2017/18:490 yrkande 6 att röstsedlarnas utformning vid en folkomröstning om EU tas fram genom konsensusbeslut av samtliga riksdagspartier.

Björn Söder (SD) begär i motionerna 2016/17:2347 yrkande 1 och 2017/18:33 yrkande 1 ett tillkännagivande om att regeringen ska verka för en omförhandling av medlemskapet i EU så att svenska folket får möjlighet att ta ställning till om Sverige ska lämna det överstatliga EU.

Därutöver efterlyser Björn Söder (SD) i motionerna 2016/17:2347 yrkande 2 och 2017/18:33 yrkande 2 ett tillkännagivande om att Sveriges medlemskap i EU inte ska stå inskrivet i grundlagen. Även Jonas Millard m.fl. (SD, -) begär i kommittémotion 2017/18:878 yrkande 8 att bestämmelsen ska utmönstras ur regeringsformen. Motionärerna anför bl.a. att bestämmelsen i regeringsformen om Sveriges medlemskap i EU står i direkt konflikt med portalparagrafen i regeringsformen om att all offentlig makt i Sverige utgår från folket.

Mikael Jansson och David Lång (båda SD) begär i motion 2016/17:2562 att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att i stället för att räkna upp organisationer i regeringsformen ha en skrivning om att Sverige deltar i internationella samarbeten när sådana är gynnsamma för landet och tillkännager detta för regeringen. Även Fredrik Eriksson och Jonas Millard (båda SD) yrkar i kommittémotion 2016/17:2932 yrkande 7 att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att ta bort EU och Förenta nationerna (FN) ur regeringsformen och tillkännager detta för regeringen.

Enligt motionärerna bör det i regeringsformen finnas en skrivning om att Sverige deltar i internationella samarbeten där sådana är gynnsamma för riket. Det bör alltså inte uttryckligen av regeringsformen framgå att Sverige är medlem i EU och samarbetar med FN.

Gällande ordning

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

Samarbetet i EU regleras genom ett antal fördrag som har antagits och ändrats allteftersom samarbetet har utvecklats. Fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) innehåller övergripande bestämmelser för unionen. EU-fördraget i sin nuvarande form började gälla den 1 december 2009 när Lissabonfördraget³ trädde i kraft. Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) kompletterar EU-fördraget med mer detaljerade bestämmelser.

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

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

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

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

Enligt 10 kap. 6 § första stycket RF kan riksdagen inom ramen för samarbetet i EU överlåta beslutanderätt som inte rör principerna för statsskicket. Sådan överlåtelse förutsätter att fri- och rättighetsskyddet inom det samarbetsområde till vilket överlåtelsen sker motsvarar det som ges i regeringsformen och i europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Av andra stycket följer att riksdagen kan besluta om en sådan överlåtelse om minst tre fjärdedelar av de

³ Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (Lissabonfördraget).

röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för det. Riksdagens beslut kan också fattas i den ordning som gäller för att stifta grundlagar. Överlåtelsen kan beslutas först efter riksdagens godkännande av överenskommelsen enligt 10 kap. 3 § RF.

Tidigare utredningar m.m.

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

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

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

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

Som har framgått ovan var en grundtanke vid införandet av regeringsformen att denna borde spegla de faktiska politiska förhållandena i landet. På EU-området kan regeringsformen knappast anses leva upp till denna målsättning. Hänvisningarna till EU sker i fyra spridda och mer funktionellt inriktade bestämmelser. Medlemskapet går bara att indirekt

utläsa ur dessa. Vi menar att EU-medlemskapet tydligt bör framgå för den som tar del av regeringsformen. Att Sverige är medlem i EU bör därför anges redan i 1 kap. om statsskickets grunder. Däremot finns det inte anledning att låta medlemskapets konsekvenser framgå av var och en av de bestämmelser i regeringsformen som på olika sätt påverkas.

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

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

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

Tidigare behandling

Hösten 2008 behandlade utrikesutskottet regeringens proposition 2007/08:168 Lissabonfördraget (bet. 2008/09:UU8). Konstitutionsutskottet yttrade sig i ärendet (2008/09:KU3y). Enligt utrikesutskottet kan Lissabonfördraget och de protokoll som har förtecknats i slutakten till fördraget godkännas i enlighet med gällande grundlagsreglering. Vidare anförde utskottet att den överlåtelse av beslutanderätt som Lissabonfördraget förutsätter inte heller är av sådan karaktär att den strider mot regeringsformens bestämmelser om riksdagens godkännande av internationella överenskommelser. I anslutning till propositionen behandlades några motionsyrkanden om folkomröstning om Lissabonfördraget. I denna del konstaterade utskottet att när det gäller den svenska ratifikationsprocessen har riksdagen tidigare tagit ställning för att inte

genomföra en folkomröstning, senast med anledning av utskottets betänkande 2007/08:UU10 (rskr. 2007/08:176). Utskottet anförde vidare att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick. Enligt utskottet är riksdagen väl skickad att ta ställning i frågor som nya fördrag och fördragsändringar kan ge upphov till. Tidigare fördragsändringar efter Sveriges medlemskap i EU har också varit föremål för ställningstagande i riksdagen (bet. 1997/98:UU13, rskr. 1997/98:197, bet. 2001/02:KU1, rskr. 2001/02:92). Enligt utskottets mening fanns det inte anledning att i det aktuella fallet göra på något annat sätt, och utskottet avstyrkte därför motionsyrkandena.

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

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

Senast utskottet behandlade motioner om att bestämmelsen i regeringsformen om att Sverige är medlem i EU skulle upphävas var våren 2016 (bet. 2015/16:KU16 s. 33 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte motionerna. I betänkandet behandlade utskottet även ett motionsyrkande om att det inte bör framgå av regeringsformen med vilka organ Sverige samarbetar internationellt. I denna del avstyrkte utskottet 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. I dessa delar finns i betänkandet en reservation (SD).

Utskottets ställningstagande

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

Frågor kopplade till EU-samarbetet

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår sex motionsyrkanden om EU-samarbetet.
Jämför reservation 8 (M, C, KD) och 9 (L).

Motionerna

I motion 2016/17:2809 yrkar Börje Vestlund m.fl. (S) ett tillkännagivande om att Sverige ska verka för att EU vidtar åtgärder mot Ungern. Enligt motionärerna har Ungern vid flera tillfällen brutit mot regler som får anses vara självklara i en demokrati. Som exempel nämns frågor som rör domstolarnas oberoende och fria medier.

I partimotion 2017/18:3194 yrkande 5 anför Jan Björklund m.fl. (L) att EU ska väcka talan mot länder som inte genomför EU-rätten i tid. Motionärerna menar att det är oacceptabelt att vissa av EU:s medlemsländer vägrar att genomföra demokratiskt fattade beslut och att de bryter mot EU:s grundfördrag. Enligt motionärerna måste processerna i EU-domstolen mot länder som inte följer aktuellt ramverk gå snabbare än i dag.

Karin Enström m.fl. (M) begär i kommittémotion 2017/18:3240 tillkännagivanden om att EU-samarbetet ska användas för att hitta lösningar på gränsöverskridande problem och att problem som bäst hanteras på nationell nivå ska hanteras på nationell nivå (yrkande 1), om att EU bör ställa tydligare krav på sina medlemsländer att följa fattade EU-beslut exempelvis genom att använda ekonomiska incitament i större utsträckning (yrkande 2), om att överväga de förslag som diskuteras om att stärka de nationella parlamentens roll genom att ett visst antal nationella parlament ska kunna stoppa lagförslag (yrkande 14) och om en översyn av EU:s institutioner och inre arbete (yrkande 18).

Motionärerna anför bl.a. att det finns vissa områden, t.ex. migrationspolitiken, där det behövs ett närmare samarbete inom EU:s ram, men att det också finns andra områden där det finns skäl att hävda att EU bör dra sig tillbaka och lämna större utrymme åt medlemsstaterna. Som exempel i denna del nämns arbetsmarknad, familjerätt och beskattning. Det är enligt motionärerna viktigt att ambitionen hos flertalet medlemsländer även i fortsättningen är att delta i så många samarbetsområden som möjligt, men det förutsätter samtidigt att det finns brett stöd för att samarbetsområdena verkligen är lämpliga för hantering på EU-nivå. Därutöver anser motionärerna att det bör ställas tydligare krav på att EU:s medlemsländer följer fattade EU-beslut men också grundläggande demokratiska principer och värderingar. Enligt motionärerna ska ekonomiska incitament kopplas till hur väl medlemsländerna följer fattade beslut.

När det gäller de nationella parlamentens roll i EU-samarbetet anför motionärerna att det för närvarande pågår en debatt inom EU om att försöka

stärka de nationella parlamentens roll i EU-samarbetet och att det bl.a. har föreslagits att det ska införas s.k. gröna kort och röda kort. Enligt motionärerna är det ur ett svenskt perspektiv inte självklart hur man ska se på de nationella parlamentens roll i EU-arbetet. Slutligen anser motionärerna att det behövs en översyn av EU:s institutioner och inre arbete för att göra EU mer effektivt.

Gällande ordning m.m.

Rättsstatens principer

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

Enligt artikel 7 i samma fördrag 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. Innan detta slås fast ska rådet höra den berörda medlemsstaten och får i enlighet med samma förfarande framföra rekommendationer till denna stat. Det följer vidare av artikeln att Europeiska rådet på förslag från en tredjedel av medlemsstaterna eller från kommissionen och efter Europaparlamentets godkännande, samt efter att ha uppmanat den ifrågavarande medlemsstaten att framföra sina synpunkter, enhälligt får slå fast att en medlemsstat allvarligt och ihållande åsidosätter värden som anges i artikel 2. Rådet, som ska fatta beslut med kvalificerad majoritet, får därefter besluta om att tillfälligt upphäva vissa av de rättigheter som den ifrågavarande medlemsstaten har till följd av tillämpningen av fördragen, inbegripet rösträtten i rådet för företrädaren för den medlemsstatens regering. Rådet ska då beakta de möjliga följder som ett sådant tillfälligt upphävande kan få för fysiska och juridiska personers rättigheter och skyldigheter.

I mars 2014 presenterade kommissionen ett meddelande om inrättande av ett nytt ramverk i EU för att stärka rättsstaten (se fakta-PM 2013/14:FPM73). Syftet med ramverket är att göra det möjligt för kommissionen att finna en lösning med en berörd medlemsstat för att avvärja systematiska och allvarliga hot mot rättsstatsprincipen. Ramverket kompletterar överträdelseförfarandet enligt artikel 258 i EUF-fördraget och mekanismerna i artikel 7 i EU-fördraget och ska bestå av en process i tre steg: kommissionens bedömning, rekommendation och uppföljning. Ramverket presenterades vid rådet för allmänna frågor möte den 18 mars 2014. Sverige välkomnade ramverket och dess övergripande utformning.

Under hösten 2014 diskuterade rådet för allmänna frågor på det italienska ordförandeskapets initiativ hur rådet kunde utveckla sitt eget arbete för att stärka rättsstaten, parallellt med kommissionens ansvar som väktare av fördragen. Vid rådets möte i december 2014 antogs rådsslutsatser om att rådet ska hålla en årlig dialog om rättsstatsfrågor för att bidra till gemensam

förståelse av efterlevnad av rättsstaten. Dialogen i rådet ska baseras på objektivitet, icke-diskriminering och likabehandling av alla medlemsstater och utformas så att de drar nytta av andra EU-institutioners och internationella organisationers instrument och expertis. Den årliga dialogen kan kompletteras med tematiska diskussioner. Erfarenheterna av dialogerna skulle utvärderas i slutet av 2016. En sådan utvärdering gjordes också vid rådets möte den 15 november 2016. Det slovakiska ordförandeskapet sammanfattade att det fanns stöd för att göra dialogerna mer strukturerade och resultatriktade genom bättre förberedelser, samarbete med andra aktörer och tematiska diskussioner.

I skrivelsen Verksamheten i Europeiska unionen under 2016 framhåller regeringen att dialogerna är viktiga i arbetet med att stärka den gemensamma förståelsen för efterlevnaden av rättsstatens principer och övriga grundläggande värden som EU-samarbetet vilar på (skr. 2016/17:115 s. 26). Om den negativa utvecklingen fortsätter är dock regeringen redo att överväga om ytterligare åtgärder behöver vidtas på EU-nivå.

Kommissionen inledde i januari 2016 en s.k. strukturerad dialog med den polska regeringen inom ramverket för att förebygga hot mot rättsstaten i EU, i syfte att bidra till en lösning på konflikten om Konstitutionsdomstolens självständighet och möjligheter att bedriva ett effektivt arbete.

Frågan om rättsstatens principer i Polen har behandlats i EU-nämnden, senast den 23 februari 2018 inför ett möte i allmänna rådet. Av underlaget från regeringen inför mötet i EU-nämnden framgår att vid ett möte i allmänna rådet den 27 februari 2018 skulle kommissionen ge en lägesrapport om rättsstatsprincipen i Polen och om det motiverade förslag som har lagts fram av kommissionen den 20 december 2017 om att initiera artikel 7(1) i EU-fördraget. Kommissionen förväntades också informera medlemsstaterna om den senaste utvecklingen och ge medlemsstaterna tillfälle att lämna kommentarer. Det framgår vidare av underlaget från regeringen att kommissionen i det motiverade förslaget redogör för sina farhågor om rättsstatsprincipen i Polen. Kommissionen pekar på effekterna av de många lagar som antagits under en period av två år och som påverkar rättssystemets struktur i Polen. Lagändringarna och deras kombinerade effekter bedöms enligt kommissionen utsätta rättsväsendets oberoende och maktindelningen i Polen för allvarliga risker, och därmed leda till en klar risk för att Polen allvarligt åsidosätter rättsstatsprincipen som avses i artikel 2 i EU-fördraget. Kommissionen noterar att det har förts en omfattande dialog med de polska myndigheterna sedan januari 2016 och att situationen kontinuerligt har försämrats. Kommissionen har i sitt motiverade förslag enligt artikel 7(1) i EU-fördraget meddelat att man är beredd att i nära samråd med Europaparlamentet och rådet ompröva sitt motiverade förslag om de polska myndigheterna skulle genomföra de efterfrågade åtgärderna inom en tre månader lång tidsfrist, räknad från mottagandet av det motiverade förslaget.

I underlaget från regeringen finns även förslag till svensk ståndpunkt. Av förslaget framgår bl.a. att regeringen stöder kommissionens hantering av

utvecklingen i Polen och att regeringen har förtroende för kommissionens bedömning att initiera ett varningsförfarande enligt artikel 7(1) i EU-fördraget. Enligt regeringen måste det få konsekvenser när en medlemsstat brister i respekt för rättsstatens principer. Inför förhandlingen om nästa långtidsbudget driver därför regeringen bl.a. frågan om konditionalitet. Regeringen tittar också tillsammans med andra medlemsstater på hur rådets dialog om rättsstatens principer kan stärkas.

Av EU-nämndens protokoll från sammanträdet framgår att det fanns majoritet för regeringens redovisade inriktning (EU-nämndens uppteckningar 2017/18:24).

Genomförande av EU:s rättsakter

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

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

EU-domstolen har på talan av kommissionen möjlighet att utdöma ekonomiska sanktioner om medlemsstaterna inte genomför direktiv inom utsatt tid.

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

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

EU:s institutioner

EU:s institutioner är bl.a. Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet, kommissionen, EU-domstolen, Europeiska centralbanken och Revisionsrätten. Europaparlamentet, rådet och kommissionen bistås av Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén som har en rådgivande funktion.

Europaparlamentet, rådet och kommissionen tillämpar sedan 2001 förordningen om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (öppenhetsförordningen). I regeringens skrivelse Verksamheten i Europeiska unionen under 2017 framhålls att i behandlingen av de enskilda ärenden om utlämnande av handlingar som rådet beslutar i har Sverige sedan reglerna antogs agerat aktivt för att främja en öppenhetsvänlig tolkning av förordningen (skr. 2017/18:118 s. 167). Enligt regeringen har handlingsoffentligheten inom EU ökat väsentligt sedan öppenhetsförordningen infördes. Många handlingar som tidigare var hemliga är numera direkt sökbara på internet. Utvecklingen mot ökad handlingsoffentlighet är dock enligt regeringen inte entydig. Under den översyn av öppenhetsförordningen som inleddes 2008 har det även framförts förslag som skulle kunna leda till minskad öppenhet. Sveriges målsättning i förhandlingarna är ökad öppenhet i EU:s institutioner. Regeringen framhåller att Sverige också aktivt verkar för att öppenhetsförordningen ska göras tillämplig även på handlingar som förvaras hos EU:s myndigheter, byråer och organ. Sverige har även i förhandlingen om det interinstitutionella avtalet om bättre lagstiftning verkat för ett öppet och effektivt beslutsfattande som främjar demokratisk legitimitet.

Regeringen framhåller vidare att alla mål vid EU-domstolen och tribunalen med anknytning till allmänhetens tillgång till handlingar bevakas. Under 2017 fortsatte Sverige att agera i de mål där Sverige redan tidigare har varit aktivt. Sverige har även intervenerat i ett nytt mål vid tribunalen som bl.a. rör tolkningen av sekretessundantaget i förordningen avseende skyddet för rättsliga förfaranden.

EU-samarbetet

Inledning

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

Det är regeringen som företräder Sverige i EU. Regeringen är dock skyldig att informera om och förankra sitt agerande i EU hos riksdagen, och riksdagen ska som folkets främsta företrädare utöva ett aktivt och reellt inflytande på innehållet i de ståndpunkter som Sverige ska inta i EU. En utgångspunkt för samverkan mellan riksdagen och regeringen har ansetts vara att den ska ske under sådana former att Sveriges intressen i EU-samarbetet tillgodoses på bästa sätt.

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

detta infördes bestämmelser i riksdagsordningen om bl.a. subsidiaritetsprövningar av förslag till EU-lagstiftning och riksdagens deltagande vid fördragsändringar.

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

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

Subsidiaritetskontrollen enligt Lissabonfördraget

Subsidiaritetsprincipen

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

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

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

Delade befogenheter

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

Av artikel 2 i EUF-fördraget framgår vidare att när fördragen tilldelar unionen en befogenhet som ska delas med medlemsstaterna på ett visst område, får unionen och medlemsstaterna lagstifta och anta rättsligt bindande

akter på detta område. Medlemsstaterna ska utöva sin befogenhet om unionen inte har utövat sin befogenhet.

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

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

EU-institutionernas och de nationella parlamentens roll

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

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

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

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

Gula kort

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

Orange kort

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

Gröna och röda kort

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

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

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

Av 10 kap. 6 § första stycket RF följer att inom ramen för samarbetet i EU kan riksdagen överlåta beslutanderätt som inte rör principerna för statsskicket. En

sådan överlåtelse förutsätter att fri- och rättighetskyddet inom det samarbetsområde till vilket överlåtelsen sker motsvarar det som ges i regeringsformen och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Riksdagen kan besluta om en sådan överlåtelse som avses ovan, om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för det. Riksdagens beslut kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag (10 kap. 6 § andra stycket RF). Överlåtelse kan beslutas först efter riksdagens godkännande av överenskommelse enligt 10 kap. 3 § RF.

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

Pågående arbete

Våren 2016 föreslog konstitutionsutskottet, med utnyttjande av sin initiativrätt enligt 9 kap. 16 § RO, ett tillkännagivande till riksdagsstyrelsen om att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppgift att utreda riksdagens arbete med EU-frågor, inklusive hur riksdagen bör och kan förhålla sig till en utveckling inom EU med en förstärkt roll för de nationella parlamenten (bet. 2015/16:KU16). I sitt ställningstagande konstaterade utskottet att den senaste parlamentariska utredningen med uppdrag att se över riksdagens arbete med EU-frågor hade genomförts för tio år sedan (s. 41). Utskottet anförde vidare att den gällande regleringen av riksdagens arbete med EU-frågor är tänkt att ge riksdagen möjligheter att på ett tidigt stadium komma in i och följa EU:s beslutsprocess i syfte att kunna kontrollera och påverka processen, att en utvärdering av den nu gällande ordningen inte hade gjorts och att frågor av intresse framför allt var om EU-arbetet i riksdagen bedrivs på det sätt som det var tänkt och om riksdagen har avsedda möjligheter att påverka den politik som förs på EU-nivå.

Mot bakgrund av det anförda och eftersom det hade gått sex år sedan Lissabonfördraget trädde i kraft kunde det enligt utskottet finnas skäl att utreda riksdagens arbete med EU-frågor. En sådan utredning borde enligt utskottet genomföras inom ramen för en parlamentarisk kommitté, och utredningen borde genomlysas och studera gällande bestämmelser för riksdagens arbete med EU-frågor och hur detta arbete bedrivs i praktiken, detta för att utvärdera om funktionsfördelningen mellan riksdagen och regeringen har förändrats samt för att kunna förhålla sig till de pågående diskussionerna och utvecklingstendenserna i EU-samarbetet. Utskottet framhöll vidare att det givetvis även är angeläget att belysa om riksdagens arbete med EU-frågor

bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och om formerna för arbetet är ändamålsenliga och ger bästa möjliga förutsättningar för riksdagen att fullgöra sina uppgifter. När det gällde frågan hur riksdagens arbete med EU-frågor fungerar i praktiken borde utredningen enligt utskottet bl.a. beakta arbetet i EU-nämnden. För att utredningen skulle kunna beakta de förutsättningar regeringen och Regeringskansliet arbetar under i förhållande till EU var det vidare enligt utskottet viktigt med expertkunskap från Regeringskansliet.

Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2015/16:206).

Riksdagsstyrelsen beslutade den 8 juni 2016 att sammankalla en parlamentariskt sammansatt kommitté under ledning av förste vice talmannen med uppdrag att utreda riksdagens arbete med EU-frågor (dnr 1935-2015/16).

Den 24 januari 2018 överlämnade kommittén sitt betänkande (2017/18:URF1) till riksdagsstyrelsen. Kommitténs bedömning är att riksdagens arbetsformer kring EU-frågor i huvudsak är adekvata när det gäller reglering och tillämpning. Enligt kommittén finns det dock behov av vissa anpassningar, framför allt för att skapa tydlighet kring hur riksdagens EU-arbete faktiskt bedrivs. Bland annat anser kommittén att riksdagen kan förbättra informationen till de andra nationella parlamenten om riksdagens motiverade yttranden för att på så sätt förbättra möjligheten att nå tröskeln för en omprövning av ett utkast till lagstiftningsakt. I denna del pekar kommittén på möjligheten till informationsutbyte genom de nationella parlamentens representanter i Bryssel. Dessutom uppmuntrar kommittén utskotten till ett kompletterande informationsutbyte på politisk nivå om vad som med någorlunda säkerhet kan förutses bli utskottets slutsats i subsidiaritetsprövningen. Kommittén anser vidare att riksdagen inte ska använda sig av mekanismen för gröna kort eftersom den inte erbjuder något större mervärde för riksdagens EU-arbete eller svenska intressen i EU:s beslutsprocess. Det framhålls att kommitténs bedömning i denna del kan tjäna som vägledning för hur riksdagen bör förhålla sig till liknande propåer om ett samordnat agerande av de nationella parlamenten.

Kommitténs betänkande bereds för närvarande.

Tidigare behandling

Våren 2016 behandlade utskottet några motionsyrkanden om EU-samarbetet (bet. 2015/16:KU16 s. 42 f.). I sitt ställningstagande anförde utskottet bl.a. att motionsyrkandena fick anses tillgodosedda genom utskottets förslag om att riksdagsstyrelsen borde tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppgift att utreda riksdagens arbete med EU-frågor, inklusive hur riksdagen bör och kan förhålla sig till en utveckling inom EU med en förstärkt roll för de nationella parlamenten. Mot bakgrund av det anförda avstyrkte utskottet motionsyrkandena.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att det pågår ett arbete i riksdagen som rör arbetet med EU-frågor, inklusive hur riksdagen bör och kan förhålla sig till en utveckling inom EU med en förstärkt roll för de nationella parlamenten. Detta arbete bör inte föregripas. Mot bakgrund av det anförda avstyrker utskottet motionsyrkandena om en förstärkt roll för de nationella parlamenten.

När det gäller övriga frågeställningar som lyfts fram i motionerna noterar utskottet att dessa behandlas på olika sätt inom EU. Därutöver finner utskottet inte några skäl att ta sådana initiativ som motionärerna yrkar på. Motionsyrkandena avstyrks därmed.

Bestämmelser om Sverige och det svenska språket

Utskottets förslag i korthet

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

Jämför reservation 10 (SD).

Motionerna

Mikael Jansson och David Lång (båda SD) begär i motion 2016/17:2560 yrkande 1 ett tillkännagivande om att i regeringsformen införa en programskrivning med innebörden att Sverige är svenskarnas land samt att den svenska kulturella särarten, det svenska språket och den svenska historien är avgörande för framväxten av det moderna Sverige och att det nutida Sverige är en fortsättning på den svenska historien. Även Fredrik Eriksson och Jonas Millard (båda SD) respektive Jonas Millard m.fl. (SD, -) efterlyser i kommittémotionerna 2016/17:2932 yrkande 1 respektive 2017/18:878 yrkande 1 en sådan programskrivning.

I motion 2017/18:3388 yrkande 3 begär Runar Filper (SD) ett tillkännagivande om att skydda det svenska språket i lag, klassificerat som nationalspråk. Enligt motionären bör det i grundlagen skrivas in att svenska är Sveriges nationalspråk.

Gällande ordning m.m.

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

Enligt 1 kap. 1 § RF utgår all offentlig makt i Sverige från folket, och den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika

rösträtt. Folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.

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

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

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

I språklagen (2009:600) föreskrivs att svenska är huvudspråk i Sverige. Det innebär att svenska är samhällets gemensamma språk, som alla som är bosatta i Sverige ska ha tillgång till och som ska kunna användas inom alla samhällsområden. Det allmänna har enligt lagen ett särskilt ansvar för att svenskan används och utvecklas.

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

I sändningstillstånden 2014–2019 för Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Utbildningsradion AB anges att respektive bolag har ett särskilt ansvar för det svenska språket och dess ställning i samhället samt att språkvårdsfrågor ska beaktas i verksamheten.

Tidigare utredning

När det gäller principerna för innehållet i regeringsformen angav Författningsutredningen att man i görligaste mån har strävat efter att begränsa

grundlagsregleringen till moment som bedömts vara av väsentlig betydelse för statsskicket (SOU 1963:17 s. 43). Grundlagen skulle enligt utredningen fastställa en ram av så stor allmängiltighet att den inte behövde ändras alltför ofta.

Tidigare behandling

Våren 2016 behandlade utskottet 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. I denna del finns i betänkandet en reservation (SD).

Utskottets ställningstagande

Motionsyrkande om en programskrivning om Sverige i regeringsformen har tidigare varit uppe till behandling i utskottet. I denna del vidhåller utskottet sitt tidigare ställningstagande och avstyrker motionsyrkandena.

När det gäller frågan om en reglering i grundlagen om det svenska språket finner utskottet inte några skäl att ta ett sådant initiativ som motionären yrkar på. Motionsyrkandet avstyrks därmed.

Bestämmelser om helgdagar och Sveriges nationalsång

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår tre motionsyrkanden om en bestämmelse om helgdagar i regeringsformen och ett motionsyrkande om att grundlagsfästa att Du gamla, du fria är Sveriges officiella nationalsång.

Jämför reservation 11 (SD).

Motionerna

Mikael Jansson och David Lång (båda SD) begär i motion 2016/17:2560 yrkande 4 ett tillkännagivande om att de helgdagar, med undantag för första maj som bör ersättas med annan helgdag, som anges i lagen om allmänna helgdagar ska lyftas in på lämplig plats i regeringsformen. Även Fredrik Eriksson och Jonas Millard (båda SD) respektive Jonas Millard m.fl. (SD, -) efterlyser i kommittémotionerna 2016/17:2932 yrkande 6 respektive 2017/18:878 yrkande 6 en sådan bestämmelse i regeringsformen.

Fredrik Eriksson och Jonas Millard (båda SD) begär i kommittémotion 2016/17:2932 yrkande 9 ett tillkännagivande om att grundlagsfästa att Du gamla, du fria är Sveriges officiella nationalsång.

Gällande ordning

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

Tidigare utredning

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

Tidigare behandling

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

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

Senast utskottet behandlade motionsyrkanden om att avskaffa första maj som helgdag var våren 2017 (bet. 2016/17:KU29 s. 16 f.). Utskottet vidhöll sitt tidigare ställningstagande och avstyrkte motionsyrkandena.

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

Konstitutionsutskottet har vid flera tillfällen behandlat frågan om nationalsången.

Hösten 1987 uttalade utskottet följande (bet. KU1987/88:10):

Den utveckling som lett till att ”Du gamla, Du fria” numera allmänt betraktas som Sveriges nationalsång har ägt rum utan påverkan av några av statsmakterna fattade beslut. Såvitt utskottet kunnat bedöma bör det för

dem som anser angeläget att vi äger en sång med karaktär av nationalsång framstå såsom väsentligt, att denna sång kunnat få så fast förankring hos mycket stora grupper av vårt folk att dess egenskap av nationalsång i praktiken icke ifrågasättes. Enligt utskottet bör en nationalsång tillkomma på detta sätt och utskottet anser icke motiverat med något officiellt fastställande av nationalsång för Sverige.

Även våren 2001 behandlade utskottet ett motionsyrkande om ett juridiskt erkännande av nationalsången (bet. 2000/01:KU15 s. 4 f.). I sitt ställningstagande anförde utskottet att det inte fanns behov av ett juridiskt erkännande av Du gamla, du fria som Sveriges nationalsång och avstyrkte motionsyrkandet.

Frågan om nationalsången behandlades även av utskottet våren 2013 (bet. 2012/13:KU16 s. 13 f.). Utskottet fann inte skäl att frångå sin tidigare uppfattning i frågan om behovet av att genom ett politiskt beslut anta Du gamla, du fria som nationalsång, och avstyrkte motionerna.

Senast utskottet behandlade frågan om nationalsången var våren 2017 (bet. 2016/17:KU29 s. 24). Ett motionsyrkande avstyrktes då i förenklad ordning.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vidhåller sina tidigare ställningstaganden och avstyrker motionsyrkandena.

Nationella minoriteter och minoritetsspråken

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om att nämna de nationella minoriteterna och minoritetsspråken i regeringsformen.

Jämför reservation 12 (L).

Motionen

Tina Acketoft m.fl. (L) begär i kommittémotion 2017/18:3587 yrkande 1 ett tillkännagivande om att nämna de nationella minoriteterna och minoritetsspråken i regeringsformen. För att förebygga otillräckligt förankrade förändringar av erkännandet av de nationella minoriteterna och minoritetsspråken bör dessa enligt motionärerna nämnas i regeringsformen och denna fråga uppmärksammas i kommande grundlagsöversyn.

Gällande ordning m.m.

Av 1 kap. 2 § femte stycket RF följer bl.a. att det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionsnedsättning, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som

person. Av sjätte stycket framgår att det samiska folkets och etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas.

Riksdagen beslutade i december 1999 att Sverige genom lag skulle ansluta sig till Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter (ramkonventionen) och den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (minoritetsspråkskonventionen). Riksdagen fattade samtidigt beslut om att erkänna fem nationella minoriteter och deras språk.

I Sverige finns fem genom lag erkända nationella minoriteter: judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar, och i lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk föreskrivs vissa grundläggande rättigheter för samtliga fem nationella minoriteter i Sverige och vissa särskilda rättigheter för finsk-, samisk- och meänkielitalande.

Tidigare utredning

Frågan om grundlagsskydd för nationella minoriteter behandlades av Grundlagsutredningen (SOU 2008:125 s. 454 f.). Utredningen framhöll att samerna intar en särställning bland de nationella minoriteterna, särskilt som de också erkänns som ett urfolk. Detta förhållande motiverade enligt utredningen att samerna omnämns i 1 kap. 2 § sjätte stycket RF. Grundlagsutredningen föreslog därför ett sådant tillägg. I denna del noterade utredningen att en sådan markering också låg i linje med de motsvarande grundlagsstadgandena i Finland och Norge. När det gäller regleringen i övrigt av de nationella minoriteterna ansåg Grundlagsutredningen att de nationella minoriteternas betydelse väl återspeglas genom det befintliga skyddet i 1 kap. 2 § sjätte stycket RF. Det saknades därför enligt utredningen skäl att i grundlagstexten uttryckligen omnämna de övriga nationella minoriteterna. Därutöver föreslog utredningen 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.

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).

Utskottets ställningstagande

Grundlagsutredningen har gjort en samlad översyn av bl.a. regleringen i regeringsformen av de nationella minoriteterna. Utskottet anser inte att det finns något skäl att förorda en ny översyn i denna del och avstyrker motionsyrkandet.

Bestämmelser om svenskt medborgarskap

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår två motionsyrkanden om att återinföra begreppet svenskt medborgarskap i regeringsformens bestämmelser.

Jämför reservation 13 (SD).

Motionerna

Fredrik Eriksson och Jonas Millard (båda SD) respektive Jonas Millard m.fl. (SD, -) begär i kommittémotion 2016/17:2932 yrkande 2 respektive kommittémotion 2017/18:878 yrkande 2 ett tillkännagivande om att ta tillbaka senare grundlagsrevisioners utmönstringar av begreppet svenska medborgare. Svensk grundlag ska enligt motionärerna i första hand syfta på och åtnjutas av svenska medborgare.

Gällande ordning

I 2 kap. RF finns bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter. Bestämmelserna är formulerade så att utgångspunkten för fri- och rättighetsskyddet gäller för både svenska medborgare och andra här i riket. Några av bestämmelserna i 2 kap. RF omfattar dock endast svenska medborgare. Detta gäller skyddet mot åsiktsregistrering, landsförvisning eller annat hinder för att resa in i landet samt skyddet för medborgarskapet och friheten att förflytta sig inom riket och att lämna detta.

Regeringsformen innehåller krav på svenskt medborgarskap även i några andra situationer. Riksdagsledamöterna måste vara svenska medborgare liksom statschefen. Ett statsråd måste vara svensk medborgare, och svenskt medborgarskap gäller också för vissa befattningar och uppdrag.

Tidigare utredning

Rättighetsreglernas koppling till medborgarskap utreddes av Grundlagsutredningen (SOU 2008:125 s. 478 f.). I denna del framhöll utredningen att likheter i fri- och rättighetsskyddet för svenska medborgare och andra som vistas i Sverige borde komma till tydligare uttryck. Den principiella utgångspunkten för regleringen i 2 kap. RF borde alltså enligt 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. RF skulle formuleras om så att det framgår att utgångspunkten för fri- och

rättighetsskyddet är att det gäller för både svenska medborgare och andra här i riket. Inga sakliga ändringar föreslogs när det gäller omfattningen av det skydd som tillkommer andra än svenska medborgare och förutsättningarna för att begränsa detta.

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

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

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

Utskottets ställningstagande

Utskottet finner inte några skäl att ta ett sådant initiativ som motionärerna yrkar på. Motionsyrkandena avstyrks därmed.

En minskning av antalet riksdagsledamöter

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår tio motionsyrkanden om att minska antalet riksdagsledamöter.

Motionerna

Yrkanden om att minska antalet riksdagsledamöter framställs av Jonas Jacobsson Gjörtler (M) i motionerna 2016/17:1265 yrkande 1 och 2017/18:1183 yrkande 1, av Jenny Petersson (M) i motionerna 2016/17:1449 och 2017/18:2739, av Boriana Åberg (M) i motionerna 2016/17:1468 yrkande 1 i denna del och 2017/18:2405 yrkande 1 i denna del, av Hans Wallmark (M) i motion 2016/17:1929, av Erik Bengtzboe (M) i motion 2016/17:2729, av Anna Hagwall (-) i motion 2017/18:558 yrkande 1 och av Johanna Jönsson (C) i motion 2017/18:3480. Som skäl anför motionärerna bl.a. att effektiviteten i riksdagens arbete skulle påverkas positivt av en sådan förändring och att det skulle minska administrationen och kostnaderna och även ge de invalda ledamöterna ett större helhetsinflytande och ansvar. Andra skäl som framförs är att antalet ledamöter i riksdagen – vid en jämförelse med andra länder – är stort i förhållande till landets folkmängd, att en stor del av riksdagsledamöterna är okända för väljarna, att den tekniska utvecklingen gör att väljarna i dag lätt kan nå de folkvalda oberoende av geografiskt avstånd och att ett minskat antal ledamöter skulle innebära en högre igenkännlighet

bland väljarna. Det anförs vidare att med färre riksdagsledamöter skulle möjligheten till ansvarsutkrävande öka.

Gällande ordning

Av 3 kap. 2 § RF följer att riksdagen består av en kammare med 349 ledamöter och att det ska finnas ersättare för ledamöterna. Det relativt stora ledamotsantalet motiverades när det infördes av farhågor för att ett lägre ledamotsantal kunde medföra att glesbygden fick för få ledamöter (Holmberg m.fl., Grundlagarna, tredje upplagan, 2012, s. 230). Dessutom ansågs de många ledamöterna ge bättre garantier för att varje stort politiskt parti blev representerat i varje valkrets.

Tidigare utredningar

Sedan enkammarssystemet inrättades 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 till detta angavs glesbygdens möjligheter till representation och att 350 ledamöter gav bättre garantier för att alla stora partier blev representerade i varje valkrets. Beredningens minoritet hade föreslagit 300 ledamöter med hänvisning till att riksdagens arbetsduglighet krävde ett lägre ledamotsantal.

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

Grundlagsutredningen övervägde bl.a. frågan om riksdagens storlek (SOU 2008:125 s. 167 f.). I denna del anförde Grundlagsutredningen att en minskning av antalet ledamöter skulle kunna medföra svårigheter att behålla en rimlig representation från olika delar av landet och därmed minska möjligheterna till kontakt mellan väljare och valda. Frågan om riksdagens storlek var dock enligt kommittén relevant även utifrån andra utgångspunkter och diskuterades bl.a. i ljuset av antalet riksdagsledamöter i förhållande till andra jämförbara länder. Grundlagsutredningens bedömning var att antalet

ledamöter i riksdagen inte borde minska. Regeringen gjorde ingen annan bedömning (prop. 2009/10:80).

Tidigare behandling

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

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

Våren 2014 behandlade utskottet ett antal motioner om att minska antalet riksdagsledamöter (bet. 2013/14:KU18 s. 57). Utskottet avstyrkte då motionerna i förenklad ordning med hänvisning till betänkande 2011/12:KU15. I det betänkandet såg utskottet inte någon anledning att avvika från de bedömningar som utskottet gjort tidigare (bet. 2011/12:KU15 s. 21). Utskottet noterade att även Grundlagsutredningen gjort bedömningen att antalet ledamöter i riksdagen inte borde minska.

Senast utskottet behandlade motioner om att minska antalet riksdagsledamöter var våren 2016 (bet. 2015/16:KU16 s. 54 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte motionerna.

Utskottets ställningstagande

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

Byte av partitillhörighet

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår en motion som rör begränsningar av partibytares rätt i förhållande till deras uppdrag.

Motionen

Maria Stockhaus (M) begär i motion 2017/18:3859 tillkännagivanden om att politiker som vill lämna sitt ursprungsparti under en mandatperiod ska lämna sitt uppdrag och ersättas av en ny person (yrkande 1) och om att en lag som hanterar personer utan partitillhörighet (s.k. politiska vildar) ska införas

(yrkande 2). Enligt motionären är det inte acceptabelt med ett system som gör det möjligt att under en mandatperiod byta parti eller bli partilös.

Gällande ordning m.m.

De politiska partiernas verksamhet är i det närmaste helt oreglerad. Anledningen till detta är att principen om åsiktsbildningens frihet har ansetts motivera en stor varsamhet när det gäller att reglera partiernas verksamhet (se bl.a. SOU 2008:125 s. 209). I regeringsformen fanns tidigare en definition av begreppet parti. Definitionen togs bort i samband med att det infördes krav på obligatorisk föransmälan av partier som vill delta i val (prop. 2013/14:48 s. 55 f., bet. 2013/14:KU16, bet. 2014/15:KU2). I propositionen betonades att den föreslagna ändringen inte innebär någon ändring i sak av möjligheterna för en sammanslutning eller väljargrupp att ställa upp i val utan att dessförinnan ha organiserat verksamheten på sådant sätt att kraven för att vara en juridisk person är uppfyllda.

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

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

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

Den fria nomineringsrätten har länge ansetts vara en central princip i det svenska valsystemet. Denna princip kommer till uttryck på så sätt att det inte finns några bestämmelser som ställer upp några formella krav som begränsar väljarnas möjligheter att bilda partier och nominera kandidater i val. Den kommer även till uttryck genom avsaknaden av regler som styr partiernas nomineringsförfarande (jfr prop. 2013/14:48 s. 54). Genom bestämmelser i vallagen (2005:837) har den fria nomineringsrätten i praktiken begränsats i viss utsträckning.

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

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

Bestämmelser om val inom riksdagen finns i 12 kap. RO. Om inte annat är föreskrivet ska den som är vald till ett uppdrag som förutsätter ledamotskap av riksdagen avgå från uppdraget om han eller hon lämnar riksdagen eller utses till riksdagens talman eller till statsråd (13 §). Vidare följer av 12 kap. 4 § att den som har valts till ett uppdrag inte får lämna uppdraget utan att riksdagen medger det.

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

Tidigare utredningar m.m.

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

Grundlagsutredningen föreslog bl.a. att det skulle införas bestämmelser i kommunallagen som ger fullmäktige möjlighet att besluta om extra val till fullmäktige mellan ordinarie val. Syftet med förslaget var bl.a. att lösa ett låst politiskt läge i fullmäktige på grund av oklara eller instabila majoritetsförhållanden. Vidare övervägde kommittén om det borde införas inskränkningar i den fria nomineringsrätten genom krav på olika slag av offentliga valförberedelser, t.ex. obligatoriska förhandsanmälningar; kommittén beslutade dock att inte föreslå några förändringar av den gällande ordningen (SOU 2008:125 s. 213 f.). Däremot föreslog kommittén att en ny utredning borde ges i uppdrag att arbeta vidare med frågan. Regeringen höll med om detta. I samband med detta anförde regeringen att behovet av förändringar av valsystemet i det aktuella hänseendet och det sätt på vilket sådana lämpligen bör utformas kräver en ingående analys och noggranna avvägningar mellan motstående intressen (prop. 2009/10:80 s. 97). Regeringen förklarade vidare att den hade för avsikt att tillsätta en utredning

med uppdrag att överväga bl.a. denna fråga. Regeringen ställde sig dessutom bakom Grundlagsutredningens förslag om extra val efter beslut av fullmäktige. Riksdagen antog regeringens lagförslag i denna del (bet. 2009/10:KU19 och bet. 2010/11:KU4, rskr. 2010/11:21).

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

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

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

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

De förslag som lämnades i delbetänkandet behandlades av regeringen i propositionen Proportionell fördelning av mandat och förhandsanmälan av partier i val (prop. 2013/14:48). Enligt regeringen finns det ett behov av att bättre säkerställa att mandaten i riksdagen, landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige fördelas proportionellt så att fördelningen speglar hur väljarna faktiskt har röstat. Regeringen föreslog därför ändringar i regeringsformen och vallagen som syftade till detta. Det skulle vidare enligt regeringen vara lätt för väljare att skilja valsedlarna åt och välja rätt valsedel. Partierna föreslogs därför få rätt att trycka sin partisymbol i färg på

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

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

Tidigare behandling

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

Även våren 2007 avstyrkte utskottet en motion i frågan med hänvisning till att varje ledamot bär sitt mandat med det parlamentariska ansvar detta innebär. Utskottet var inte berett att ställa sig bakom de begränsningar som föreslogs i detta avseende (bet. 2006/07:KU11 s. 26). Utskottet har därefter efter beredning i förenklad form avstyrkt motioner om partiernas inflytande vid partibyte (bet. 2007/08:KU14 och bet. 2008/09:KU11). Våren 2010 behandlade utskottet regeringens proposition 2009/10:80 En reformerad grundlag (bet. 2009/10:KU19). I samband med det behandlades en motion om partiernas inflytande vid partibyte. Utskottet konstaterade att förslaget om extra val till fullmäktige – i den mån det politiska läget har sin grund i att en ledamot har bytt parti – kan vara en väg att undgå problem som kan uppkomma

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

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

Våren 2017 behandlade utskottet ett motionsyrkande om ökat partiinflytande när en förtroendevald byter partitillhörighet (bet. 2016/17:KU30 s. 19 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte motionsyrkandet. I denna del finns i betänkandet en reservation (SD, -).

Utskottets ställningstagande

Motioner som rör begränsningar av partibytares rätt i förhållande till sitt uppdrag har tidigare behandlats av utskottet. I denna del vidhåller utskottet sina tidigare ställningstaganden och avstyrker motionen.

Förhållandet mellan regeringen och riksdagen

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår en motion som rör förhållandet mellan regeringen och riksdagen.

Motionen

Said Abdu (L) efterlyser i motion 2017/18:140 ett tillkännagivande om att utreda hur en begränsning eller obalans i maktförhållandena mellan Regeringskansliet och riksdagen kan undvikas. Expansionen av Regeringskansliets personalstyrka hämmar enligt motionären partierna i riksdagen när det gäller att driva oppositionell politik.

Gällande ordning m.m.

Ett parlamentariskt styrelseskick

Att Sverige har ett parlamentariskt styrelseskick kommer till uttryck i 1 kap. 1 § RF. Enligt bestämmelsen utgår all offentlig makt i Sverige från folket. Det slås vidare fast att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och

på allmän och lika rösträtt och förverkligas genom bl.a. ett representativt och parlamentariskt statsskick. Av 1 kap. 6 § RF följer vidare att regeringen, vars uppgift är att styra riket, är ansvarig inför riksdagen. Bestämmelser om regeringsansvarigheten finns i 13 kap. RF om riksdagens kontrollmakt. Det politiska ansvaret utkrävs ytterst genom en misstroendeförklaring (13 kap. 4 § RF).

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

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

Riksdagen står när det gäller funktionsfördelningen helt i centrum (Holmberg m.fl., Grundlagarna, tredje upplagan, 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).

Finansmakten

Av 1 kap. 4 § RF framgår att riksdagen bestämmer hur statens medel ska användas. I 9 kap. RF finns närmare bestämmelser om finansmakten. Regleringen beskriver på ett övergripande sätt riksdagens och regeringens befogenheter på området och kompletteras av bestämmelser i riksdagsordningen och budgetlagen (2011:203).

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).

Riksdagen beslutar om statens budget och om anslag för bestämda ändamål (9 kap. 1 och 3 §§ RF). I 1973 års grundlagsproposition framhålls att varje utgiftsordning av regeringen eller annan myndighet måste ha sin grund i ett riksdagsbeslut och följa de villkor för medlens användning som riksdagen har ställt upp i beslut (prop. 1973:90 s. 332).

Regeringsarbetet

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

Av 7 kap. 1 § RF följer att det för att bereda regeringsärenden och för att biträda regeringen och statsråden i övrigt ska finnas ett regeringskansli i vilket departement för skilda verksamhetsgrenar ingår. Regeringen fördelar ärendena mellan departementen, och statsministern utser bland statsråden chefer för departementen. Enligt förarbetena bör själva systemet med departement slås fast i grundlagen, men med detta bör man i det väsentliga göra halt (prop. 1973:90 s. 181).

Regeringskansliet utgör alltså regeringens beredningsorganisation. Sedan 1997 utgör Regeringskansliet en enda myndighet vars myndighetschef är statsministern. Bestämmelser om Regeringskansliet och om arbetsfördelningen mellan departementen finns i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet (RK-instruktionen). Regeringskansliet består av Statsrådsberedningen, departementen och förvaltningsavdelningen. För varje departement finns en departementschef.

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 (Algotsson, Sveriges författning efter EU-anslutningen, 2000, s. 214).

Tidigare utredning och behandling i utskottet

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

Regeringen ställde sig bakom Grundlagsutredningens förslag, som därefter antogs av riksdagen (prop. 2009/10:80, bet. 2009/10:KU19 och bet. 2010/11:KU4, rskr. 2010/11:21). I sitt ställningstagande anförde konstitutionsutskottet att det delade regeringens bedömning att det inte kunde uteslutas att den dåvarande ordningen kunde ge den sittande statsministern en viss fördel i en situation där det parlamentariska läget efter ett val inte framstod

som självklart och att det var angeläget att det parlamentariska systemet utformades så att risken för en sådan obalans i möjligaste mån motverkades (bet. 2009/10:KU19 s. 30). Utskottet anförde vidare att den föreslagna ordningen kunde ses som en yttersta kontroll av att det parlamentariska systemet fungerar och att omröstningen signalerar att det är väljarna som bestämmer vem som ska styra landet.

Våren 2016 behandlade utskottet två motionsyrkanden om parlamentarism (bet. 2015/16:KU16 s. 21 f.). Utskottet konstaterade att frågan om förhållandet mellan regeringen och riksdagen hade utretts relativt nyligen av Grundlagsutredningen som funnit att tillämpningen av bestämmelserna om parlamentarism i regeringsformen fungerar väl och endast föreslagit en ändring med innebörden att riksdagen efter val genom omröstning ska pröva frågan om statsministerns stöd och att denna ändring hade trätt i kraft den 1 januari 2011. Mot bakgrund av det anförda avstyrkte utskottet motionsyrkandena.

Utskottets ställningstagande

Motioner om förhållandet mellan regeringen och riksdagen har tidigare varit uppe till behandling i utskottet. I denna del vidhåller utskottet sitt tidigare ställningstagande och avstyrker motionen.

Regeringsarbetet och ett statsråds uppdrag

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår två motionsyrkanden kopplade till regeringsarbetet och sex motionsyrkanden som rör statsrådsuppdraget.

Jämför reservation 14 (SD).

Motionerna

Fredrik Eriksson och Jonas Millard (båda SD) respektive Jonas Millard m.fl. (SD, -) efterlyser i kommittémotion 2016/17:2932 yrkande 14 respektive kommittémotion 2017/18:878 yrkande 14 ett tillkännagivande om att återinföra statsrådsförsäkran. För att påminna om högtidligheten och allvaret i statsrådsuppdraget bör enligt motionärerna en moderniserad statsrådsförsäkran återinföras.

Därutöver begär Fredrik Eriksson och Jonas Millard (båda SD) i kommittémotion 2016/17:2931 tillkännagivanden om att införa ett moderniserat ämbetsansvar, även för statsråd (yrkande 1), och att utreda hur ansvar kan utkrävas av regeringen om den agerat genom ombud, t.ex. en nationell samordnare eller en ombudsman (yrkande 5). Även Jonas Millard m.fl. (SD, -) efterlyser i kommittémotion 2017/18:879 ett moderniserat

ämbetsansvar för högt uppsatta politiker som statsråd (yrkande 1) och en möjlighet att utkräva ansvar av regeringen vid agerande genom ombud, t.ex. en nationell samordnare eller en ombudsman (yrkande 7).

Motionärerna vill utöka möjligheterna att utkräva ansvar i de fall den som utövar eller har utövat delegerad makt inte håller sig till, eller inom, de angivna ramar och intentioner som meddelats av riksdagen eller på annat sätt åsidosatt vad som är rimligt att förvänta sig av någon i den aktuella tjänsteställningen. En första åtgärd är enligt motionärerna att återinföra ett moderniserat och effektivt ämbetsansvar. Därutöver är det enligt motionärerna angeläget att utreda frågan om ansvarsutkrävande gentemot regeringen för det arbete som särskilt utsedda s.k. nationella samordnare bedriver på regeringens uppdrag. Dagens regelverk medger endast att en regering alternativt ett enskilt statsråd som misstänks äventyra kommunernas och myndigheternas grundlags-skyddade självständighet anmäls till konstitutionsutskottet eller underställs en misstroendeavotering.

Jeff Ahl och Dennis Dioukarev (båda SD) efterlyser i motion 2017/18:164 yrkande 1 ett tillkännagivande om karantänsbestämmelser. Motionärerna är tveksamma till ett system som möjliggör för politiker att efter en politisk karriär gå direkt till andra tunga tjänster.

I motion 2017/18:3308 begär Erik Bengtzboe (M) ett tillkännagivande om att riksdagen bör få pröva utnämningen av statsråden. För att stärka riksdagens makt bör riksdagen enligt motionären pröva statsministerns utnämningar av statsråd.

Gällande ordning m.m.

Tillsättande av statsråd och statsråds uppdrag

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

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

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

Bestämmelserna om jäv i förvaltningslagen (1986:223)⁴ är tillämpliga även på statsråd.

⁴ Riksdagen har antagit en ny förvaltningslag som träder i kraft den 1 juli 2018 (prop. 2016/17:180, bet. 2017/18:KU2, rskr. 2017/18:2).

Av 20 kap. 5 § fjärde stycket brottsbalken följer att vid åtal för brott som i utövningen av uppdraget har begåtts av ett statsråd gäller särskilda bestämmelser. Dessa bestämmelser återfinns i 13 kap. 3 § RF. Av bestämmelsen framgår 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.

I 20 kap. 1 § brottsbalken finns en bestämmelse om tjänstefel. Av bestämmelsens första stycke följer att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosatt vad som gäller för uppgiften ska dömas för tjänstefel.

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, innehåller bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet. Bestämmelserna avser förbud att röja uppgift vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av allmän handling eller på något annat sätt (1 kap. 1 § andra stycket OSL). Förbud att röja eller utnyttja en sekretessbelagd uppgift gäller för den som fått kännedom om uppgiften genom att för det allmännas räkning delta i en myndighets verksamhet på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten, på grund av tjänsteplikt, eller på annan liknande grund (2 kap. 1 § andra stycket OSL). En befattningshavare är skyldig att iaktta sekretess också sedan han eller hon lämnat sin befattning. Förbudet är straffsanktionerat genom 20 kap. 3 § brottsbalken, och den som bryter mot det döms för brott mot tystnadsplikt.

I 10 kap. 5 a § brottsbalken finns en bestämmelse om tagande av muta. Enligt 10 kap. 5 a § första och tredje styckena döms den som är arbetstagare eller utövar uppdrag och tar emot, godtar ett löfte om eller begär en otillbörlig förmån för utövningen av anställningen eller uppdraget för tagande av muta. Detta gäller också den som tar emot, godtar ett löfte om eller begär förmånen för någon annan än sig själv. I 10 kap. 5 b § brottsbalken finns bestämmelser om givande av muta. Av bestämmelsen följer att den som lämnar, utlovar eller erbjuder en otillbörlig förmån i fall som avses i 5 a § döms för givande av muta.

Lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument innehåller bestämmelser om insiderbrott. Med insiderinformation förstås enligt lagen information om en icke offentliggjord eller inte allmänt känd omständighet som är ägnad att väsentligt påverka priset på finansiella instrument. Av lagens 2 § följer att det är förbjudet för den som har insiderinformation att använda informationen i handel med sådana finansiella instrument som informationen rör. Vidare är det enligt 8 § samma lag förbjudet att förfara på ett sätt som otillbörligen påverkar marknadspriset eller andra villkor för handeln med finansiella instrument eller på annat sätt vilseleder köpare eller säljare av sådana instrument.

I Statsrådsberedningens promemoria SB 2014:4 Förbud mot insiderhandel och skyldighet att anmäla innehav av finansiella instrument redogörs närmare

för bl.a. vad insiderinformationen kan avse. I promemorian sägs att i princip varje anställd i Regeringskansliet kan komma att ha insiderinformation.

För att underlätta tillämpningen av insiderlagstiftningen finns i lagen (2000:1087) om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument bestämmelser om anmälningsskyldighet när det gäller innehav av finansiella instrument och förändringar i innehavet. Regeringen har beslutat att Regeringskansliet i enlighet med 11 § nämnda lag ska föra en förteckning över innehav av finansiella instrument när det gäller vissa grupper.⁵ Enligt beslutet ska bl.a. statsråd anmäla innehav av finansiella instrument. Innehavet sammanställs sedan av Statsrådsberedningen i en förteckning för vardera gruppen.

Därutöver har bl.a. statsråden åtagit sig att redovisa vissa andra förhållanden, vilka även de sammanställs av Statsrådsberedningen i en lista för vardera gruppen (SOU 2017:3 s. 88 f.). Dessutom ska statsråden följa sådana riktlinjer som Regeringskansliet har beslutat. Dit hör bl.a. Regeringskansliets riktlinjer för gåvor till statsråd, riktlinjer om representation, gåvor och vissa personalvårdsförmåner i Regeringskansliet samt Regeringskansliets etiska riktlinjer (s. 89).

Regeringsarbetet

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

Även själva förfarandet vid beredningen av regeringsärenden regleras endast i begränsad omfattning i regeringsformen. Detta förfarande överensstämmer med den allmänna målsättningen om handlingsfrihet för varje regering (Algotsson, Sveriges författning efter EU-anslutningen, 2000, s. 214).

Kommittéväsendet

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

⁵ Se regeringsbeslut den 24 oktober 2014 om förteckning över innehav av finansiella instrument hos regeringen och Regeringskansliet.

anförtros en särskild utredare och att ange de riktlinjer efter vilka utredningens arbete ska bedrivas.

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

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

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

Pågående arbete

Regeringen beslutade den 3 september 2015 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över möjligheten för ett statsråd att vara ledig i samband med ett barns födsel eller adoption samt för tid därefter för att utöva sitt föräldraskap (dir. 2015:9). Den 23 mars 2016 beslutade regeringen att även ge utredaren i uppdrag att undersöka om det behövs förändringar av förutsättningarna för statsråd och statssekreterare att inom en viss tid efter det att de har lämnat sitt uppdrag respektive sin anställning ingå avtal om respektive åta sig vissa typer av anställningar och uppdrag (dir. 2016:26). Utredaren skulle vid utförandet av uppdraget inhämta synpunkter från bl.a. en parlamentariskt sammansatt referensgrupp.

I januari 2017 överlämnade utredningen, som tog namnet Utredningen om vissa villkor för statsråd och statssekreterare, sitt betänkande Karens för statsråd och statssekreterare (SOU 2017:3) till ansvarigt statsråd. Utredningen föreslår bl.a. att det införs en reglering av statsråds och statssekreterares övergångar från uppdrag som statsråd eller anställning som statssekreterare till uppdrag eller anställning i annan än statlig verksamhet eller etablering av näringsverksamhet. Det föreslås att regleringen ska ske genom en särskild lag och att det för prövningen enligt lagen ska finnas ett särskilt prövningsorgan.

Utredningens betänkande har remitterats, och i februari 2018 beslutade regeringen att överlämna remissen Vissa villkor för statsråd och statssekreterare till Lagrådet.

I lagrådsremissen föreslås att restriktioner införs för statsråds och statssekreterares övergångar till annan än statlig verksamhet. Lagrådet har yttrat sig över förslagen, och regeringen beslutade den 15 mars 2018 att

överlämna propositionen Vissa villkor för statsråd och statssekreterare (prop. 2017/18:162) till riksdagen.

I propositionen föreslås bl.a. att restriktioner införs för statsråds och statssekreterares övergångar till annan än statlig verksamhet. Restriktionerna ska enligt regeringen skydda staten och enskilda, för det fall statsrådet eller statssekreteraren förvärvat sådana kunskaper eller information i sitt uppdrag som gör att det genom annan framtida sysselsättning kan finnas en risk för ekonomisk skada för staten, otillbörlig fördel för någon enskild eller för att allmänhetens förtroende för staten skadas. Det föreslås att två olika restriktioner införs – karens och ämnesrestriktion. Karens innebär att statsrådet eller statssekreteraren inte får påbörja ett nytt uppdrag, en ny anställning eller en ny näringsverksamhet upp till tolv månader efter det att uppdraget eller anställningen avslutades. Ämnesrestriktion innebär att den enskilde inom ramen för ett nytt uppdrag, en ny anställning eller en ny näringsverksamhet inte får befatta sig med vissa särskilt angivna frågor under en tid upp till tolv månader efter avgången. Vidare föreslås att ett särskilt prövningsorgan, Nämnden för prövning av statsråds och statssekreterares övergångsrestriktioner, inrättas under riksdagen för att pröva frågor enligt lagen. Det föreslås att restriktionerna regleras i en ny lag om restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergång till annan än statlig verksamhet. Regleringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2018.

Propositionen kommer att beredas av konstitutionsutskottet under våren 2018 (bet. 2017/18:KU42).

Tidigare utredning och behandling i utskottet

Statsrådsförsäkrans

Statsrådsförsäkrans var en ed som avlades av ett statsråd när han eller hon tillträdde sitt uppdrag. Försäkrans avskaffades i samband med att nuvarande regeringsform trädde i kraft 1975. Våren 1984 behandlade utskottet ett motionsyrkande om att återinföra statsrådsförsäkrans (bet. KU 1983/84:26 s. 18 f.). Utskottet fann inte något skäl att återinföra statsrådsförsäkrans och avstyrkte motionen.

Karantänsregler för statsråd

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

Våren 2003 granskade utskottet bl.a. statsministerns roll när det gällde f.d. näringsminister Björn Rosengrens uppdrag åt Stenbeckssfären (bet. 2002/03:KU30 s. 119 f.). Utskottet gjorde då en genomgång av förhållandena i vissa andra länder och fann att det saknades anledning att rikta någon kritik mot statsministern när det gällde Björn Rosengrens uppdrag åt Stenbeckssfären. Vidare konstaterade utskottet att det inte finns några

förutsättningar för statsministern att hindra att ett statsråd som lämnar regeringen tar ett nytt uppdrag, t.ex. inom näringslivet. Utskottet ansåg i princip att det i både offentlig och privat verksamhet är av godo med erfarenhet från samhällets skilda sektorer. Den dåvarande sekretesslagens och insiderlagens regler, med det straffansvar som reglerna innebar, gav enligt utskottet ett gott skydd för statens intressen när verksamhet i staten lämnas för tjänstgöring inom t.ex. näringslivet. Enligt utskottet kunde det dock inte bortses från att ett statsrådsuppdrag kan lämnas för en tjänst eller ett uppdrag som skulle kunna rubba allmänhetens förtroende för att ett f.d. statsråd har utövat sitt statsrådsuppdrag helt utan hänsyn till kommande anställnings- eller uppdragsmöjligheter eller för att det f.d. statsrådet i sin nya anställning eller i sitt nya uppdrag inte får särskilda fördelar i kontakterna med företrädare för staten. Det kunde därför finnas anledning för regeringen att pröva t.ex. möjligheten att införa en karantänstid. Granskningen ledde inte till något annat uttalande från utskottets sida.

Även våren 2005 avstyrkte utskottet en motion om karantänstid för statsråd (bet. 2004/05:KU23 s. 13). Enligt uppgift från Statsrådsberedningen hade det inom Regeringskansliet inte utarbetats några regler eller rutiner i fråga om karantän för statsråd. Vidare hade utskottet fått information om att det, såvitt känt, inte heller pågick något arbete av det slaget inom Regeringskansliet. Utskottet ville därför på nytt markera att det kunde finnas anledning för regeringen att pröva möjligheterna att vidta lämpliga åtgärder i sammanhanget, t.ex. genom att införa en karantänstid. Något initiativ från riksdagens sida med anledning av motionen framstod dock inte som nödvändigt. Även våren 2007 avstyrkte utskottet en motion i ämnet (bet. 2006/07:KU11 s. 29). I sitt ställningstagande upprepade utskottet vad det tidigare anfört, nämligen att det kunde finnas anledning för regeringen att pröva möjligheterna att införa regler om en karantänstid för statsråd men att något initiativ från riksdagens sida med anledning av den behandlade motionen inte framstod som nödvändigt.

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

Senast utskottet behandlade motioner om karantänsregler för politiker och höga statstjänstemän var våren 2016 (bet. 2015/16:KU16 s. 60 f.). I sitt

ställningstagande noterade utskottet att frågan om karantänsregler för politiker och höga statstjänstemän hade behandlats av utskottet under ett flertal år. Utskottet vidhöll tidigare uttalanden om att den befintliga lagstiftningen ger ett gott skydd för statens intressen när någon lämnar verksamhet i staten för tjänstgöring inom näringslivet. Det kan dock enligt utskottet inte bortses från att t.ex. ett statsrådsuppdrag kan lämnas för en tjänst eller ett uppdrag som skulle kunna rubba allmänhetens förtroende för att ett f.d. statsråd har utövat sitt statsrådsuppdrag helt utan hänsyn till kommande anställnings- eller uppdragsmöjligheter eller för att det f.d. statsrådet i sin nya anställning eller i sitt nya uppdrag inte får särskilda fördelar i kontakterna med företrädare för staten. Utskottet konstaterade att regeringen hade gett en utredare i uppdrag att undersöka om det behövs förändringar av förutsättningarna för statsråd och statssekreterare att, inom en viss tid efter det att de har lämnat sitt uppdrag respektive sin anställning, ingå avtal om respektive åta sig vissa typer av anställningar och uppdrag. Utskottet, som ansåg att detta utredningsarbete inte borde föregripas, avstyrkte motionerna.

Samordnare

Hösten 2015 beslutade konstitutionsutskottet att granska samordnare inom olika politikområden (bet. 2015/16:KU10 s. 42 f.). Med anledning av detta gjordes en övergripande kartläggning för att identifiera de samordnare som regeringen eller Regeringskansliet hade utsett under perioden september 2002–juni 2015. Kartläggningen visade att 60 samordnare hade utsetts under den aktuella tidsperioden. Dessa personer hade en rad olika beteckningar. Beteckningarna samordnare och nationell samordnare hade använts under hela den studerade perioden. Användningen av beteckningen nationell samordnare hade dock ökat de senaste sju åtta åren. Granskningen visade vidare att de identifierade samordnarna var organiserade på olika sätt, att samordnarnas uppdrag och arbete skilde sig åt och att samordnare med pådrivande uppgifter hade blivit vanligare under senare år.

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

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

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

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

Den aktuella granskningen berörde dock enligt utskottet en rad frågeställningar av konstitutionellt intresse.

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

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

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

Utskottet framhöll att det är viktigt att allmänheten på ett förhållandevis enkelt sätt kan hitta information om beslutade samordningsuppdrag, särskilt som samordnare typiskt sett har i uppdrag att verka utåtriktat genom kontakter med olika delar av samhället. Utskottet ansåg att det var angeläget med en enhetlig översyn av kriterierna för redovisningen i kommittéberättelsen och kommittéregistret. Utskottet förutsatte att regeringen i t.ex. den kommande kommittéberättelsen skulle återkomma med en redovisning av de åtgärder som hade vidtagits i denna del.

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

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

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

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

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

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

Utskottets ställningstagande

När det gäller motionsyrkandena om regeringens ansvar när den agerar genom ombud vidhåller utskottet sitt tidigare ställningstagande och avstyrker motionsyrkandena.

Utskottet vidhåller även tidigare ställningstagande om att det inte finns något skäl att återinföra statsrådsförsäkran och avstyrker motionsyrkandena i denna del. Inte heller när det gäller motionsyrkandena om ett moderniserat ämbetsansvar och riksdagens prövning av utnämningen av statsråd finner utskottet några skäl att ta sådana initiativ som motionärerna yrkar på. Motionsyrkandena avstyrks därmed.

När det gäller motionsyrkandet om karens för politiker föreslår regeringen i propositionen Vissa villkor för statsråd och statssekreterare att restriktioner ska införas för statsråds och statssekreterares övergångar till annan än statlig verksamhet. Genom förslaget får motionsyrkandet anses tillgodosett. Utskottet avstyrker därmed motionsyrkandet.

Nationella folkomröstningar

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår sex motioner om ytterligare förutsättningar för nationella folkomröstningar.

Jämför reservation 15 (SD).

Motionerna

Johnny Skalin (SD) efterlyser i motionerna 2016/17:2360, 2016/17:2361, 2017/18:336, 2017/18:337, 2017/18:1552 och 2017/18:1566 att nationella folkomröstningar ska kunna användas i större utsträckning än i dag. Motionären anför bl.a. att det händer att de folkvalda och väljarna har olika uppfattningar i stora och avgörande frågor och att den representativa demokratin måste kompletteras med en möjlighet för väljarna att tvinga fram en folkomröstning.

Gällande ordning

Av 1 kap. 1 § första stycket RF följer att all offentlig makt i Sverige utgår från folket. I andra stycket sägs att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Enligt 8 kap. 2 § första stycket 5 RF meddelas föreskrifter om rådgivande folkomröstning i hela riket och förfarandet vid folkomröstning i grundlagsfråga genom lag. Bestämmelser om folkomröstningar finns i folkomröstningslagen (1979:369). I 18 § föreskrivs att inför en rådgivande folkomröstning anges i särskild lag den fråga som ska ställas till folket samt tidpunkten för omröstningen.

I 8 kap. 16 § RF, som innehåller bestämmelser om att stifta grundlag, fastställs förutsättningarna för att en folkomröstning om vilande grundlagsförslag ska anordnas samt föreskrifter om omröstningen. För att en sådan folkomröstning ska anordnas krävs bl.a. att minst en tredjedel av riksdagens ledamöter röstar för det. Folkomröstningen ska hållas samtidigt med val till riksdagen.

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

Tidigare utredningar

Grundlagsutredningen såg bl.a. över folkomröstningsinstitutet på nationell och kommunal nivå (SOU 2008:125 s. 223 f.). När det gäller nationella folkomröstningar anförde kommittén att möjligheten att hålla rådgivande nationella folkomröstningar är ett värdefullt komplement till den representativa demokratin och att sådana omröstningar kan bidra till att öka

medborgarnas politiska engagemang och till att vitalisera demokratin. Kommittén framhöll också att nationella folkomröstningar har en folkbildande effekt. Enligt kommittén fanns redan goda möjligheter att hålla rådgivande nationella folkomröstningar, och det fanns inte något skäl att utvidga dessa möjligheter. Någon rätt för en minoritet i riksdagen eller för ett visst antal medborgare att påkalla en folkomröstning borde enligt kommittén inte införas. Kommittén fann inte heller något skäl att närmare reglera förfarandet vid rådgivande folkomröstningar. Det borde enligt kommittén inte införas någon möjlighet att hålla beslutande folkomröstningar i andra frågor än om vilande förslag till en grundlagsändring. Grundlagsutredningen föreslog dock mindre ändringar av bestämmelsen om att hålla beslutande folkomröstningar om vilande grundlagsförslag. Kommittén föreslog att bestämmelsen skulle ändras så att ett vilande grundlagsförslag är förkastat om de som röstar mot förslaget är fler än de som röstar för förslaget. Det borde dock enligt kommittén även fortsättningsvis krävas att de som röstar mot förslaget till antalet är fler än hälften av dem som har avgett godkända röster vid riksdagsvalet. Syftet med förslaget är enligt kommittén att uppnå en ordning som är rimligare och mer rättvisande utan att samtidigt försvåra genomförandet av ändringar i grundlagen.

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

Tidigare behandling i utskottet

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

Senast utskottet behandlade motioner om ytterligare förutsättningar för nationella folkomröstningar var våren 2016 (bet. 2015/16:KU16 s. 65 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte motionerna. I denna del finns i betänkandet en reservation (SD).

Utskottets ställningstagande

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

En författningsdomstol och normprövning

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår 13 motionsyrkanden om att inrätta en författningsdomstol och 3 motionsyrkanden om att stärka normkontrollsystemet.

Jämför reservation 16 (SD) och särskilt yttrande 1 (M, C, L, KD).

Motionerna

Frågan om att inrätta en författningsdomstol eller en konstitutionsdomstol tas upp av flera motionärer. Rickard Nordin (C) begär i motionerna 2016/17:367 och 2017/18:2853 ett tillkännagivande om att inrätta en konstitutionsdomstol. Liknande yrkanden läggs fram av Pavel Gamov (SD) i motion 2016/17:1724, av Said Abdu (L) i motionerna 2016/17:1778 och 2017/18:141, av Johnny Skalin (SD) i motionerna 2016/17:2332, 2017/18:328 och 2017/18:1557, av Erik Bengtzboe (M) i motion 2016/17:2752, av Jesper Skalberg Karlsson (M) i motion 2017/18:1803 och av Jan Ericson (M) i motion 2017/18:2270. En svensk författningsdomstol efterlyses av Tuve Skånberg m.fl. (KD) i kommittémotion 2016/17:2856 och av Caroline Szyber (KD) i motion 2017/18:10. Motionärerna anför bl.a. att genom inrättandet av en författningsdomstol skulle enskilda individers möjligheter att hävda sina fri- och rättigheter stärkas och politiska beslut som strider mot grundlagarna kunna upphävas. Enligt några av motionärerna medför inrättandet av en författningsdomstol även fördelar ur ett internationellt perspektiv. Bland annat kan en författningsdomstol tydliggöra kompetensfördelningen mellan EU och den svenska riksdagen.

Fredrik Eriksson och Jonas Millard (båda SD) respektive Jonas Millard m.fl. (SD, -) yrkar i kommittémotion 2016/17:2931 yrkande 4 respektive kommittémotion 2017/18:879 yrkande 5 att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionerna om abstrakt normprövning och tillkännager det för regeringen. Motionärerna framhåller bl.a. att det är angeläget att en domstol ska kunna granska befintliga lagar om dessa inte längre bedöms kunna tillämpas så som ursprungligen var avsett. En sådan abstrakt normprövning bör enligt motionärerna ske på en domstols initiativ alternativt av någon myndighet som är utsedd för ändamålet.

Därutöver yrkar Jonas Millard m.fl. (SD, -) i kommittémotion 2017/18:879 yrkande 6 att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om normprövning av EU-rättsakter och tillkännager det för regeringen. På motsvarande sätt som EU-domstolen anser sig ha tolkningsföreträde över svensk grundlag bör enligt motionärerna Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen eller Lagrådet ha till uppgift att pröva huruvida anhängiggjorda påbud och dekret från EU är förenliga med svensk grundlag. Målet är dock enligt motionärerna inte att införa en renodlad

författningsdomstol där alla författningar eller beslut från alla myndigheter ska kunna överprövas.

Gällande ordning m.m.

Normprövning

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

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

Lagrådets granskning

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

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

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

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

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

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

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

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

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

”Lagprövning” enligt riksdagsordningen

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

Ett utskott får ge ett annat utskott tillfälle att yttra sig i ett ärende eller en fråga som berör det andra utskottets beredningsområde (10 kap. 7 § RO). Om ett ärende som rymmer konstitutionellt grundläggande motsättningar på grund av sitt huvudsakliga ämne har hänvisats till ett annat utskott för beredning inhämtas vanligtvis ett yttrande från konstitutionsutskottet. Det beredande utskottet kan väntas respektera konstitutionsutskottets ståndpunkt i den konstitutionella frågan. Denna uppgift för utskottet har ibland omtalats som konstitutionsutskottets lagprövning.⁶

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

⁶ Riksdagens rapport 2008/09:RFR14 Konstitutionella kontrollfrågor s. 18 f.

föreskrifter i konkreta fall, och prövningen görs i efterhand, dvs. efter det att en föreskrift har antagits och trätt i kraft.

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

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

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

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

Tidigare utredningar och behandling i utskottet

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

I Sverige har frågan om att inrätta en författningsdomstol aktualiserats i olika grundlagstiftningsärenden. Invändningar mot idén har framför allt gått ut på att ett sådant system är svårt att förena med kravet på att politisk makt

inte ska överföras till icke-politiska organ. Det har också framhållits att en författningsdomstol är främmande för det svenska rättssystemet. Vidare har det anförts att det i sig inte är av avgörande betydelse vilket organ som utför lagprövningen utan att det viktiga är hur lagprövningsrätten utformas.

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

I betänkandet Medborgerliga fri- och rättigheter (SOU 1975:75) behandlade 1973 års fri- och rättighetsutredning bl.a. frågan om att inrätta en författningsdomstol. Utredningen uttalade bl.a. att ett judiciellt skyddssystem inte får innebära några förskjutningar i det vanliga politiska maktsystemet. En ordning som blandar in domstolarna i det fortgående politiska skeendet skulle enligt utredningen inte bara stå i strid med grundläggande demokratiska principer utan skulle också medföra uppenbara risker för en politisering av domarutnämningarna och därmed hota rättsväsendets integritet. Utredningen ansåg därför att en ordning med en författningsdomstol eller något annat liknande organ för regelmässig prövning av lagbeslut inte kunde godtas. Enligt utredningen var den lagprövningsrätt som fanns i svensk praxis ett lämpligt kontrollinstrument.

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

I samband med riksdagsbehandlingen av propositionen avstyrkte ett enigt konstitutionsutskott en motion om att inrätta en författningsdomstol (bet. KU 1975/76:56 s. 20). Enligt utskottet saknade den i motionen väckta tanken på en specialdomstol för lagprövningsfrågor, en författningsdomstol, ”f.n. all aktualitet i vårt land”.

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

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

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

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

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

Fri- och rättighetskommittén övervägde i betänkandet Fri- och rättighetsfrågor (SOU 1993:40) dels frågan om att inrätta en särskild författningsdomstol, dels frågan om en utvidgning av lagprövningsrätten genom att ta bort uppenbarhetsrekvisitet i regeringsformen. Kommittén redovisade en rad argument mot att inrätta en författningsdomstol. Ett huvudproblem var enligt kommittén att ett sådant system är svårt att förena med kravet att en rättighetsreglering inte får innebära att politisk makt förs över till icke-politiska organ. Det skulle i sin tur, ansåg kommittén, leda till onödiga spänningar mellan den politiska och den dömande makten. Kommittén anförde vidare att det är svårt att komma till rätta med en befarad politisering av en sådan domstol genom att konstruera ett lämpligt system för att tillsätta dess ledamöter. När det gäller lagprövningsrätten menade

kommittén att man normalt kan utgå från att statsmakterna utan vidare följer grundlagens bestämmelser. Enligt kommittén är lagprövningen som kontrollmedel därför endast tänkt att verka som en säkerhetsanordning som utlöses i sällsynta fall när lagstiftningen inte har utgjort ett tillräckligt skydd för de medborgerliga fri- och rättigheterna. Kommittén fann att den gällande ordningen med krav på uppenbar motstridighet mellan en föreskrift i en lag eller en förordning och en överordnad författning för att ett åsidosättande av lagen eller förordningen ska få ske var motiverad och föreslog därför inga ändringar av den materiella regleringen av lagprövningsrätten.

Regeringen behandlade Fri- och rättighetskommitténs betänkande i proposition 1993/94:117. Frågorna om att inrätta en författningsdomstol respektive en utvidgad lagprövningsrätt diskuterades inte särskilt i propositionen. Vid riksdagsbehandlingen av propositionen avstyrkte konstitutionsutskottet några motioner om att inrätta en författningsdomstol och om lagprövningsrätten med hänvisning till de skäl som Fri- och rättighetskommittén hade tagit upp (bet. 1993/94:KU24 s. 52 f.).

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

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

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

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

domstolsväsendets självständighet och undvika en politisering av domstolarna.

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

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

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

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

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

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

Regeringen ställde sig bakom Grundlagsutredningens förslag, som därefter antogs av riksdagen (prop. 2009/10:80, bet. 2009/10:KU19 och bet. 2010/11:KU4, rskr. 2010/11:21). I anslutning till konstitutionsutskottets behandling av regeringens proposition behandlades två motioner om att en författningsdomstol borde inrättas. Utskottet hänvisade i sitt ställningstagande till vad Grundlagsutredningen hade anfört men också till att regeringen i propositionen framhöll att den nuvarande ordningen med lagprövning i konkreta fall som utförs av både domstolar och alla andra offentliga organ är väl lämpad att åstadkomma det resultat som lagprövningen åsyftar (bet. 2009/10:KU19 s. 38). Det fanns därför enligt regeringen inte något skäl att inrätta en författningsdomstol och koncentrera normprövningen i efterhand till en sådan. Utskottet gjorde inte någon annan bedömning än regeringen i denna fråga och avstyrkte således motionerna.

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

Senast utskottet behandlade motioner om att inrätta en författningsdomstol och om normkontroll var våren 2016 (bet. 2015/16:KU16 s. 67 f.). I sitt ställningstagande konstaterade utskottet att det tidigare hade behandlat motioner om att inrätta en författningsdomstol och avslagit dessa bl.a. med hänvisning till att det nuvarande normkontrollsystemet fungerar väl. Utskottet framhöll även att frågan om behovet av en författningsdomstol och normkontrollsystemet relativt nyligen hade utretts av Grundlagsutredningen, som endast föreslagit vissa ändringar i regeringsformen för att stärka Lagrådets och domstolarnas normprövning, och att dessa ändringar hade trätt

kraft den 1 januari 2011. Regler för att stärka det nuvarande normkontrollsystemet hade alltså enligt utskottet ganska nyligen trätt i kraft. Mot bakgrund av det anförda avstyrkte utskottet motionerna. I denna del finns i betänkandet två särskilda yttranden (M, C, L, KD respektive SD).

Utskottets ställningstagande

Motioner om att inrätta en författningsdomstol och att stärka normkontrollsystemet har tidigare varit uppe till behandling i utskottet. I dessa delar vidhåller utskottet sina tidigare ställningstaganden och avstyrker motionsyrkandena.

Domstolarnas oberoende och rättskipningens självständighet

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om att tillsätta en utredning med uppdrag att se över behovet av att ytterligare stärka domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt – särskilt i fråga om grundlagsreglering av justitierådens antal och pensionsålder, en möjlighet för de högsta domstolarna att sammanträda i särskild sammansättning samt Domstolsverkets organisation, styrning och roll – och tillkännager detta för regeringen. Därmed bifalls sex motionsyrkanden, bifalls två motionsyrkanden delvis och avslås fyra motionsyrkanden. Vidare avslår riksdagen tre motionsyrkanden som rör rättskipningens självständighet.

Jämför särskilt yttrande 2 (M).

Motionerna

Andreas Norlén m.fl. (M) efterlyser i kommittémotion 2016/17:3294 tillkännagivanden om att se över Domstolsverkets roll (yrkande 1), att se över Justitiekanslerns tillsyn över domstolarna (yrkande 2), att se över domstolsanslagets placering i statens budget (yrkande 3) och rekryteringen av justitieråd till Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen (yrkande 4). I kommittémotion 2017/18:3128 begär Beatrice Ask m.fl. (M) tillkännagivanden om att se över reglerna för utnämning av justitieråd (yrkande 1), att se över behovet av att i grundlag reglera högsta antal ledamöter i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen (yrkande 2), att överväga att i grundlag reglera den lägsta ålder som ett justitieråd ska ha uppnått för att kunna åläggas att gå i pension (yrkande 3) och att se över möjligheten för Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen att sammanträda i särskild sammansättning alternativt att slå samman dessa båda

domstolar (yrkande 4). Även Ulf Kristersson m.fl. (M) yrkar i partimotion 2017/18:3569 yrkande 35 att domstolarnas oberoende ska stärkas. Tina Acketoft m.fl. (L) efterlyser i kommittémotion 2017/18:3588 tillkännagivanden om grundlagsreglering av antalet domare i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen (yrkande 1), grundlagsreglering av pensionsåldern för domare (yrkande 2) och styrningen av Domstolsverket (yrkande 3).

Enligt motionärerna har på senare år auktoritära partier flyttat fram sina positioner på flera håll i Europa, och det finns därför utrymme för att ytterligare stärka domstolarnas ställning utan att för den skull rubba grunderna för den politiska överenskommelse som träffades genom 2011 års grundlagsreform. Motionärerna föreslår ett antal åtgärder som syftar till att ytterligare stärka Högsta domstolens och Högsta förvaltningsdomstolens oberoende. De framhåller att en del av dessa åtgärder överensstämmer med förslag som ordförandena i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen presenterat i en artikel i Svensk Juristtidning (se SvJT 2017 s. 345).

Bland annat bör enligt motionärerna en översyn göras av Domstolsverkets ställning i förhållande till domstolarna. Enligt motionärerna är det i praktiken svårt att skilja Domstolsverkets administrativa stödinsatser från sådan verksamhet som indirekt kan påverka domstolarnas dömande verksamhet. Exempelvis medför fördelningen av resurser maktutövning som kan påverka domstolarnas oberoende. Därtill kommer att Domstolsverket måste ge tillstånd vid rekryteringen av nya ledamöter till de högsta rättsliga instanserna. I denna del konstaterar motionärerna att domstolsväsendet i Danmark och Norge inte leds av en förvaltningsmyndighet som är underordnad regeringen utan av ett från regeringen och riksdagen självständigt juridiskt råd som består av bl.a. välrenommerade domare. Det bör enligt motionärerna övervägas om Domstolsverket ska ersättas med ett självständigt juridiskt råd. När det gäller frågan om domstolsanslagets placering i statens budget framhåller några motionärer att för att tydliggöra domstolsväsendets konstitutionella särställning bör det övervägas om anslagen för Sveriges Domstolar och Domarnämnden ska flyttas från utgiftsområde 4 Rättsväsendet till utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

Några motionärer anser vidare att Justitiekanslerns tillsynsfunktion över domstolarna bör utredas och att det bör övervägas om något organ under riksdagen – t.ex. Riksdagens ombudsmän (JO) – bör ha detta uppdrag. Det bör även utredas om Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen ska ges ett ökat inflytande över vilka som utnämns till justitieråd. I denna del bör även övervägas om nämnda domstolar bör ges en lagstadgad rättighet att under beredningsprocessen framföra synpunkter till Domarnämnden och även till regeringen om regeringen överväger att utse någon annan till justitieråd än den som domstolen förordat. Därutöver bör det enligt motionärerna utredas om antalet ledamöter i de högsta domstolarna och den lägsta åldern som ett justitieråd ska ha uppnått för att kunna åläggas att gå i pension bör regleras i grundlag. Några motionärer anser vidare att det bör övervägas om det är en

lämpligare ordning att ge de högsta domstolarna möjlighet att i frågor av konstitutionell betydelse döma i särskild sammansättning med företrädare för båda domstolarna eller att slå samman de båda högsta domstolarna till en samlad högsta domstol.

Beatrice Ask m.fl. (M) föreslår i kommittémotion 2017/18:3128 yrkande 5 ett tillkännagivande om behovet av att utreda hur långt domstolarnas grundlagsstadgade självständighet sträcker sig och om det finns anledning att förtydliga regeringsformen i detta hänseende. Motionärerna anför bl.a. att det på senare år har visat sig att domstolarnas självständighet är mer begränsad än vad regeringsformens bestämmelse om detta kan ge intryck av. I denna del hänvisar motionärerna till ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen. En tingsrätt hade lagt ut domstolens uppropplistor på sin webbplats, och Datainspektionen förelade tingsrätten att ta bort listorna eftersom förfarandet enligt Datainspektionen stred mot bestämmelser i personuppgiftslagen. Högsta förvaltningsdomstolen, som delade Datainspektionens bedömning, uttalade bl.a. att domstolarnas självständighet inte omfattar sådana beslut som en domstol fattar i den egna verksamheten och som rör domstolens administration. Eftersom det skulle kunna uppfattas som att det råder en diskrepans mellan Högsta förvaltningsdomstolens avgörande och ordalydelsen i 11 kap. 3 § RF finns det enligt motionärerna anledning att utreda om regeringsformen bör förtydligas så att det klagörs hur självständiga domstolarna är i förhållande till förvaltningsmyndigheterna.

I motion 2016/17:1291 efterlyser Anti Avsan och Jessika Roswall (båda M) ett tillkännagivande om att utreda i vilken utsträckning den i 10 kap. 13 § RF föreskrivna skyldigheten att hålla utrikesministern underrättad är förenlig med principen om domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas självständighet. Även Maria Abrahamsson (M) begär ett sådant tillkännagivande i motion 2017/18:1270. Motionärerna framhåller att i ett lagstiftningsärende om en ny lag om internationell rättshjälp i brottmål (prop. 1999/2000:61, bet. 1999/2000:JuU19) uppgav Lagrådet att det synes något oklart hur underrättelseskyldigheten förhåller sig till regeringsformens bestämmelser om domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas självständighet. Enligt motionärerna finns det anledning att utreda om regeringsformen bör förtydligas när det gäller förhållandet mellan förvaltningsmyndigheterna och chefen för Utrikesdepartementet i ärenden som är av utrikespolitisk betydelse samt om det åtminstone för domstolarnas del tydligt bör framgå av regeringsformen att principen om självständighet har företräde i händelse av konflikt med bestämmelsen om underrättelseskyldighet.

Gällande ordning m.m.

Regeringsformen

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

I 1 kap. 8 § RF slås fast att för rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 § RF).

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

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

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

I regeringsformen finns även bestämmelser om utnämningen av ordinarie domare och ordinarie domares rättsställning. Av 11 kap. 6 § RF följer att ordinarie domare utnämns av regeringen och att vid utnämningen ska avseende endast fästas vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Bestämmelser om grunderna för förfarandet vid utnämningen av ordinarie domare meddelas i lag. Enligt 11 kap. 7 § första stycket RF får den som har utnämnts till ordinarie domare skiljas från anställningen endast om

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

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

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

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

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

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

Av 10 kap. 13 § RF följer att chefen för det departement som har hand om utrikesärendena ska hållas underrättad, när en fråga som är av betydelse för förhållandet till en annan stat eller till en mellanfolklig organisation uppkommer hos en statlig myndighet.

Underrättelse ska lämnas när frågan uppkommer, alltså innan en myndighet tar ställning (Erik Holmberg m.fl., Grundlagarna, tredje upplagan, 2012, s. 511). Grundlagberedningen framhöll att det inte är tillräckligt att myndigheten underrättar utrikesministern om sitt beslut, utan underrättelse ska lämnas i så god tid att utrikesministern får en reell möjlighet att orientera myndigheten om sakens utrikespolitiska betydelse (SOU 1972:15 s. 187 f.).

Utvecklingen anses, framför allt i samarbetet med EU, ha inneburit att direktkontakter mellan andra svenska myndigheter och organ än Utrikesdepartementet samt utländska myndigheter och organ har blivit vanligare och att skyldigheten att underrätta utrikesministern inte gärna kan iaktas på samma sätt som förr. Numera torde det krävas att det rör sig om en i egentlig mening utrikespolitisk fråga och inte en fråga i ”vardagsumgänget” mellan svenska och utländska instanser (Erik Holmberg m.fl., s. 512).

Samverkan mellan Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen

Sedan den 1 juli 2017 ges justitieråd möjlighet att tjänstgöra korsvis i de båda högsta domstolarna (prop. 2016/17:174, bet. 2016/17:JuU26, rskr. 2016/17:287). Bestämmelser om detta finns i rättegångsbalken och lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Av bestämmelserna följer att Högsta domstolen får förordna den som är justitieråd i Högsta förvaltningsdomstolen att tjänstgöra i Högsta domstolen. Högsta förvaltningsdomstolen får på motsvarande sätt förordna den som är justitieråd i Högsta domstolen att tjänstgöra i Högsta förvaltningsdomstolen.

Domstolsverket

Domstolsverket är en statlig myndighet som lyder under regeringen. Myndigheten leds av en generaldirektör och fungerar som en serviceorganisation till domstolarna i landet. Domstolsverkets uppgift är att

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

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

I detta arbete ska Domstolsverket iaktta domstolarnas självständighet enligt regeringsformen.

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

Domarnämnden

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

Justitiekanslern

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

Utgiftsområden

Huvuddelen av resurserna inom utgiftsområde 4 Rättsväsendet avser kriminalpolitiskt inriktad verksamhet (prop. 2017/18:1 utg.omr. 4 s. 11). I övrigt är rättsväsendets verksamhet inriktad på att avgöra rättsliga tvister mellan enskilda och mellan enskilda och det allmänna samt att handlägga olika typer av ärenden. Den kriminalpolitiskt inriktade verksamheten syftar till att

öka tryggheten, upprätthålla allmän ordning och säkerhet, förebygga brott, utreda brott, se till att den som begått brott lagförs, verkställa påföljder och rättsliga anspråk samt ge stöd till dem som drabbats av brott. Utgiftsområdet innefattar myndigheter inom polisen och åklagarväsendet, Sveriges Domstolar samt Kriminalvården. Dessutom ingår Rättsmedicinalverket, Brottsförebyggande rådet (Brå), Brottsoffermyndigheten, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Domarnämnden och Gentekniknämnden.

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

I utgiftsområde 1 Rikets styrelse ingår avsnitten Statschefen, Riksdagen samt Riksdagens ombudsmän, Sametinget och samepolitiken, Regeringskansliet m.m., Länsstyrelserna, Demokratipolitik och mänskliga rättigheter, Nationella minoriteter, Medier och Sieps samt insatser för att stärka delaktigheten i EU-arbetet (prop. 2017/18:1 utg.omr. 1 s. 13).

Domarråd och europeiskt nätverk

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

Avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen

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

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

Förvaltningsrätten i Stockholm fann i likhet med Datainspektionen att tingsrättens publicering av aktuella uppgifter på sin webbplats innebar en kränkning av den registrerades personliga integritet. Behandlingen innebar enligt förvaltningsrätten ett missbruk av personuppgifterna, och

Datainspektionen hade därför haft fog för sitt beslut att förelägga tingsrätten att upphöra med publiceringen. Mot bakgrund av det anförda avslag förvaltningsrätten överklagandet.

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

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

Pågående arbete

Den 8 februari 2018 beslutade regeringen att överlämna propositionen Ordförandeskapet i domstol vid kollegial handläggning (prop. 2017/18:88) till riksdagen.

I propositionen framhåller regeringen att för att stärka domstolarnas och domarnas oberoende och opartiska ställning bör vissa principer som finns i praxis och bestämmelser som finns i förordningar regleras i lag. Förslagen medför enligt regeringen en ökad transparens och kan bidra till stärkt rättssäkerhet, minskad sårbarhet för enskilda domstolar och effektivare handläggning.

När flera lagfarna domare deltar i rätten, s.k. kollegial handläggning, ska en av dem enligt regeringen vara rättens ordförande. Regeringen föreslår följande:

- Ordförandeskapet vid kollegial handläggning regleras i lag. Lagregleringen motsvarar i stort ordningen som redan tillämpas men innebär även att tidigare ordinarie domare får vara ordförande i tingsrätten och förvaltningsrätten om det finns särskilda skäl.
- Lagregleringen av ordförandeskapet omfattar även Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen, mark- och miljödomstolarna, patent- och marknadsdomstolarna, Migrationsöverdomstolen och Arbetsdomstolen.
- Omröstningsreglerna ändras så att det tydligt framgår i vilka situationer ordföranden har utslagsröst och att ordföranden ska säga sin mening sist av de lagfarna domarna.

Regeringen föreslår också att det i lag införs grundläggande bestämmelser om fördelning av mål och ärenden mellan enskilda domare. Vidare föreslår regeringen mer enhetliga behörighetskrav för särskilda ledamöter i domstol och att bestämmelsen om hovrättens tillsyn över tingsrätterna tas bort.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2018.

Propositionen behandlas under våren 2018 av justitieutskottet (bet. 2017/18:JuU27).

Tidigare utredningar och behandling i utskottet

Domstolarnas konstitutionella ställning

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

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

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

Även Kommittén om domstolschefens roll och utnämningen av högre domare inledde sina ställningstaganden med några principiella utgångspunkter

om domstolarnas och domarnas oberoende som enligt kommittén borde bilda grunden för den fortsatta behandlingen (SOU 2000:99). Utgångspunkterna berörde bl.a. vikten av ett oberoende och opartiskt domstolsväsen.

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

Ett oberoende domstolsväsende är enligt Grundlagsutredningen ett av fundamenten i vårt demokratiska samhälle, och det är av synnerlig vikt att allmänheten känner förtroende för att domstolarna är oberoende och att det inte finns någon risk för exempelvis politisk påverkan (s. 113 f.). I denna del framhöll utredningen att en grundlag bör innehålla sådana regler om domstolarna att deras oberoende och opartiskhet garanteras.

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

När det gällde frågan om kontrollens förhållande till domstolarnas självständighet konstaterade Grundlagsutredningen att den hade varit föremål för tidigare överväganden och att kontrollen inte ansetts oförenlig med

domstolarnas självständighet i dömandet. I denna del fann Grundlagsutredningen inte någon anledning att ifrågasätta systemet för kontroll även om en ordning med tillsyn av ett organ under regeringen, såsom är fallet med JK, framstod som särskilt ovanlig i ett internationellt perspektiv. I denna del föreslogs dock att rätten för JO och JK att närvara vid domstolars och förvaltningsmyndigheters överläggningar skulle avskaffas.

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

Våren 2016 behandlade utskottet ett motionsyrkande om att en utredning borde utreda hur långt domstolarnas grundlagsstadgade självständighet sträcker sig och om det fanns anledning att i detta hänseende förtydliga regeringsformen (bet. 2015/16:KU16 s. 77 f.). I sitt ställningstagande konstaterade utskottet att regleringen i regeringsformen av domstolarnas domarnas oberoende relativt nyligen hade utretts av Grundlagsutredningen som föreslagit ett antal ändringar i regeringsformen för att stärka domstolarnas och domarnas ställning och att dessa ändringar hade trätt i kraft den 1 januari 2011. Utskottet var inte nu berett att ta initiativ till en utredning i frågan. Mot bakgrund av det anförda avstyrkte utskottet motionsyrkandet. I denna del finns i betänkandet en reservation (M).

Underrättelseskyldigheten i utrikespolitiska frågor

Hösten 2009 granskade utskottet hur myndigheternas underrättelseskyldighet i utrikespolitiska frågor fullgörs i Regeringskansliet (bet. 2009/10:KU10 s. 107 f.). Enligt utskottet fick handläggning som uppfyllde riktlinjerna för gemensam beredning också anses uppfylla underrättelseskyldigheten enligt regeringsformen.

Utskottets ställningstagande

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

Åtgärder för att begränsa de högsta domstolarnas och den centrala domstolsadministrationens oberoende har emellertid aktualiserats i delar av Europa under senare år. Ett oberoende domstolsväsende är ett av fundamenten i ett demokratiskt samhälle, och det är viktigt att allmänheten känner förtroende för att domstolarna är oberoende och att det inte finns någon risk för exempelvis politisk påverkan. Regeringsformen innehåller bestämmelser som avser att säkerställa domstolarnas och de enskilda domarnas oberoende.

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 kan det dock enligt utskottet finnas

anledning att närmare överväga om det finns skäl att ytterligare stärka domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt. Frågor av intresse att utreda är bl.a. om det behövs ytterligare grundlagsreglering i någon eller några delar. I denna del vill utskottet lyfta fram antalet ledamöter i de högsta domstolarna och pensionsåldern för ett justitieråd. En annan fråga av intresse att utreda närmare är om Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen i vissa fall ska kunna sammanträda i särskild sammansättning. Andra frågor rör Domstolsverkets organisation, styrning och roll. I denna del skulle även alternativa organisationsformer kunna övervägas. En utredning om domstolarnas och domarnas oberoende bör enligt utskottet genomföras inom ramen för en parlamentarisk kommitté.

Sammanfattningsvis anser utskottet att regeringen bör tillsätta en utredning med uppdrag att se över behovet av att ytterligare stärka domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt – särskilt i fråga om grundlagsreglering av justitierådets antal och pensionsålder, en möjlighet för de högsta domstolarna att sammanträda i särskild sammansättning samt Domstolsverkets organisation, styrning och roll. Detta bör riksdagen ställa sig bakom och tillkännage för regeringen. Därmed tillstyrks sex motionsyrkanden, tillstyrks två motionsyrkanden delvis och avstyrks fyra motionsyrkanden.

När det gäller motionerna som rör rättskipningens självständighet vidhåller utskottet sina tidigare ställningstaganden och avstyrker motionsyrkandena.

Konstitutionsutskottets granskning

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår fem motionsyrkanden som rör konstitutionsutskottets granskning.

Jämför reservation 17 (SD).

Motionerna

Fredrik Eriksson och Jonas Millard (båda SD) efterlyser i kommittémotion 2016/17:2931 tillkännagivanden om att knyta konstitutionsutskottet, JO och domstolarna närmare varandra för att öka möjligheterna till ett effektivare ansvarsutkrävande (yrkande 2) och att även f.d. statsråd ska vara skyldiga att vid vite infinna sig till konstitutionsutskottets utfrågningar (yrkande 3). Jonas Millard m.fl. (SD, -) begär i kommittémotion 2017/18:879 tillkännagivanden om att knyta konstitutionsutskottet, JO och domstolarna närmare varandra (yrkande 2), om att även avgångna statsråd och andra ska kunna föreläggas vid vite att infinna sig till konstitutionsutskottets utfrågningar (yrkande 3) och om sanningssplikt (yrkande 4).

Motionärerna vill knyta konstitutionsutskottet närmare domstolsväsendet för att på så sätt ge utskottet fler verktyg att, biträtt av JO, verka genom rättsvårdande instanser. På begäran av konstitutionsutskottet, eventuellt biträtt

av JO, bör en domstol kunna förelägga tidigare statsråd och andra att vid vite inställa sig till konstitutionsutskottets utfrågningar. Dessutom bör enligt motionärerna en sanningsplikt övervägas för de som inställer sig till utskottets utfrågningar.

Gällande ordning

Statsministern tillsätter enligt 6 kap. 1 § RF övriga statsråd, som tillsammans med statsministern utgör regeringen. I 13 kap. RF, som handlar om kontrollmakten, finns bl.a. bestämmelser om konstitutionsutskottets granskning.

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

Enligt 13 kap. 2 § RF ska konstitutionsutskottet när det finns skäl till det, dock minst en gång om året, meddela riksdagen vad utskottet vid sin granskning har funnit värt att uppmärksamma. Riksdagen kan med anledning därav göra en framställning till regeringen.

Tidigare utredningar och behandling i utskottet

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.

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

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

[Utskottet vill] starkt framhålla att uppgifter som lämnas till konstitutionsutskottet ska vara korrekta. Medvetet vilseledande uppgifter kan självfallet aldrig accepteras och står i strid med saklighetskravet i regeringsformen. Den konstitutionella kontroll som utförs av konstitutionsutskottet förutsätter att utskottet kan lita på att uppgifter som lämnas till utskottet är riktiga samt att de ger en rättvisande bild av det som granskas och att inte väsentliga fakta utelämnas. Kan utskottet inte lita på detta undergrävs den konstitutionella kontrollen av regeringen. Utskottet kan konstatera att felaktiga uppgifter lämnades från Regeringskansliet till utskottet under den förra granskningen. Ytterst har berört statsråd ansvar 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). 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.

Även 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 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 rapporten 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 inkomma med uppgifter till konstitutionsutskottet gör det i den form som utskottet finner lämplig.

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

Utskottet fann 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 eftersträlvade målet, att även f.d. statsråd hör sammar inbjudningar från utskottet. Den av utredaren skisserade ordningen innebär att tillträdande statsråd gör ett åtagande att medverka i konstitutionsutskottets granskning också efter att de lämnat uppdraget som statsråd. Utskottet delar utredarens synpunkter även i detta avseende och förväntar sig att statsministern ställer sådana krav i samband med regeringsbildningen. Kraven och åtagandena bör enligt utskottets uppfattning dessutom avfattas skriftligt så att de kan följas upp på ett tillfredsställande sätt.

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

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

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

Utskottets ställningstagande

Utskottet vidhåller sina tidigare ställningstaganden. I övrigt finner utskottet inte några skäl att ta sådana initiativ som motionärerna yrkar på. Motionsyrkandena avstyrks därmed.

Riksrevisionens uppgifter

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår två motioner om Riksrevisionens uppgifter.

Motionerna

I motionerna 2016/17:2921 och 2017/18:2086 av Markus Wiechel (SD) yrkas på tillkännagivanden om att tydliggöra Riksrevisionens uppgift. För att främja en god resursanvändning och en effektiv förvaltning hos olika myndigheter bör enligt motionären Riksrevisionen användas betydligt flitigare än i dag.

Gällande ordning

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

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

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

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

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

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

Pågående arbete

Riksdagsstyrelsen beslutade den 14 december 2016 att ge en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag att genomföra en översyn av Riksrevisionen.

Av direktiven framgår att kommittén skulle analysera på vilka nivåer – grundlag, riksdagsordningens huvudbestämmelser och tilläggsbestämmelser, vanlig lag eller interna föreskrifter – som verksamheten vid Riksrevisionen regleras. En jämförelse med regleringen av Riksdagens ombudsmän (JO) skulle göras och i de fall det bedömdes lämpligt skulle kommittén lägga fram förslag som innebär att regleringen av de båda kontrollorganen görs på en mer enhetlig nivå.

Enligt direktiven skulle kommittén utreda en rad olika frågor. Bland dessa kan nämnas att kommittén skulle klarlägga hur ordningen med tre riksrevisorer, varav en med administrativt ansvar, har fungerat och överväga fördelar och nackdelar med den nuvarande ordningen. I uppdraget ingick inte att lägga fram lagförslag om förändrat antal riksrevisorer.

Kommittén skulle vidare överväga uppgiftsfördelningen mellan riksrevisorerna samt pröva frågor om Riksrevisionens självständighet, mandatperiodens längd och möjligheten till omval. Därutöver skulle kommittén se över kvalifikations- och behörighetskraven för en riksrevisor och kriterierna för att entlediga en riksrevisor. Kommittén skulle även utreda om det bör införas en karenstid för en riksrevisor efter avslutat uppdrag.

Även frågor om effektivitetsrevisionen och ansvarsfördelningen mellan konstitutionsutskottet, finansutskottet och Riksrevisionens parlamentariska råd behandlas i kommitténs direktiv. Kommittén skulle bl.a. behandla frågan hur riksdagens roll som huvudman för Riksrevisionen fungerar och kan utvecklas.

Enligt direktiven skulle uppdraget delredovisas senast i juni 2017 så att eventuella grundlagsändringar ska kunna träda i kraft efter riksdagsvalet 2018 och slutredovisas senast den 31 december 2017. Riksdagsstyrelsen beslutade i november 2017 att uppdraget skulle slutredovisas senast den 14 februari 2018.

Kommittén, som antog namnet 2017 års riksrevisionsutredning, överlämnade den 31 maj 2017 delbetänkandet Översyn av Riksrevisionen –

grundlagsfrågor (2016/17:URF1) till riksdagsstyrelsen. Förslagen i delbetänkandet har remissbehandlats.

Den 16 oktober 2017 överlämnade riksdagsstyrelsen framställningen Översyn av Riksrevisionen – grundlagsfrågor (framst. 2017/18:RS4) till riksdagen. I framställningen föreslår riksdagsstyrelsen vissa ändringar i regeringsformen, riksdagsordningen, lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän och lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. De föreslagna lagändringarna innebär bl.a. att bestämmelsen om riksrevisorernas antal flyttas från regeringsformen till riksdagsordningen för att antalet riksrevisorer lättare ska kunna ändras i framtiden. Det införs också krav på kvalificerad majoritet för ett beslut av riksdagen om att skilja en riksrevisor från uppdraget. Lagförslagen innebär vidare att konstitutionsutskottet får besluta om en särskild utredning som kan ligga till grund för att skilja en riksrevisor från uppdraget och ge JO i uppdrag att biträda utskottet med en sådan särskild utredning. Därutöver föreslås att en bestämmelse om samverkans- och uppgiftsskyldighet flyttas från vanlig lag till regeringsformen och förtydligas på så sätt att Riksrevisionen har rätt till den information som myndigheten begär.

Riksdagsstyrelsens framställning har under våren 2018 beretts av konstitutionsutskottet (bet. 2017/18:KU15).

Återstående delar av 2017 års riksrevisionsutrednings uppdrag behandlas i kommitténs slutbetänkande (2017/18:URF2) som överlämnades till riksdagsstyrelsen i februari 2018. I slutbetänkandet behandlas bl.a. frågor om effektivitetsrevisionens inriktning. Förslagen i utredningens slutbetänkande bereds för närvarande.

Tidigare behandling

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

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

utredningens kartläggning visat hittills har varit fallet i stor utsträckning. Enligt utskottet handlade det om en bred form av granskning. I denna del uttalade finansutskottet följande:

Att det handlar om en bred form av granskning blir enligt finansutskottet tydligt om man närmare studerar de internationella riktlinjer som ligger till grund för utredningens definition av effektivitetsrevision. Enligt Intosai⁷ handlar effektivitetsrevision om att granska de tre E:na: *Economy* (hushållning), *Efficiency* (resursutnyttjande) och *Effectiveness* (måluppfyllelse/samhällsnytta). De båda första begreppen, *economy* och *efficiency*, handlar om resursanvändning. Syftet med granskningar av *economy* är att pröva om kostnaderna är så låga som möjligt eller om de kan sänkas utan att detta drabbar verksamhetens omfattning och kvalitet. Frågor om *economy* kan avse enskilda myndigheters verksamheter och program men kan också omfatta åtaganden som sträcker sig över flera departementsområden. Exempel på sådana granskningar kan gälla anskaffningsfrågor och underhåll samt kostnader för lokaler och transporter. I fråga om *efficiency* är syftet inte i första hand att sänka kostnaderna utan att se om det går att få ut mer av verksamheten eller att få ett bättre resultat för pengarna. Vanligen handlar det exempelvis om att undersöka om det går att få en verksamhet snabbare utförd eller av bättre kvalitet. Det kan också handla om huruvida det går att få ut mer effekter med mindre resurskrävande insatser eller arbetsätt. Såväl övergripande som myndighetsinterna frågor kan omfattas av denna typ av granskningar.

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

Begreppet *effectiveness*, som av utredningen översätts med måluppfyllelse/samhällsnytta, är således omfattande. Finansutskottet har noterat att JO i sitt remissvar till Riksrevisionsutredningens slutbetänkande påpekat att begreppet "samhällsnytta" är oklart (det definieras inte av utredningen) och att detta förtar mycket av den precisering som de övriga tre kriterierna innebär. Finansutskottet anser att en strävan efter alltför exakta begrepp kan försvåra för revisionen att anlägga olika och var för sig angelägna perspektiv och att beakta de komplexa samspel som råder och

⁷ De statliga revisionsmyndigheternas internationella samarbetsorgan International Organization of Supreme Audit Institutions (Intosai) har sammanställt generella normer och riktlinjer för statlig revision: Implementation Guidelines for Performance Auditing.

som måste beaktas för att rätt förstå och bedöma den mångfasetterade statliga verksamheten. Utredningen har valt att använda båda begreppen måluppfyllelse och samhällsnytta för att ge begreppet (effectiveness) vidd en rimlig innebörd i svensk översättning.

Våren 2014 avstyrkte utskottet några motioner om Riksrevisionens uppgifter (bet. 2013/14:KU18 s. 24 f.). När det gäller inriktningen på Riksrevisionens effektivitetsrevision och utformningen av den nuvarande regleringen av detta hänvisades till tidigare ställningstaganden, och utskottet ansåg inte att det fanns någon anledning att göra ett tillkännagivande om en översyn i denna del. När det gällde frågan om vad Riksrevisionen borde granska underströk utskottet att det av regeringsformen följer att riksrevisorerna beslutar självständigt, med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, vad som ska granskas.

Även våren 2016 behandlade utskottet några motioner om Riksrevisionens uppgifter (bet. 2015/16:KU16 s. 89 f.). I sitt ställningstagande vidhöll utskottet sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte motionerna.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vidhåller sina tidigare ställningstaganden och avstyrker motionerna.

Penningheten

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår fyra motionsyrkanden om att penningheten i Sverige ska framgå av regeringsformen.

Jämför reservation 18 (SD).

Motionerna

I motionerna 2016/17:1298 och 2017/18:289 av Jan Lindholm (MP) begärs att den svenska penningheten ska framgå av regeringsformen. Motsvarande yrkande framställs av Fredrik Eriksson och Jonas Millard (båda SD) respektive Jonas Millard m.fl. (SD, -) i kommittémotionerna 2016/17:2932 yrkande 8 respektive 2017/18:878 yrkande 10. Motionärerna anför bl.a. att en enkel majoritet i riksdagen i dag kan besluta att Sverige ska gå med i valutaunionen, och för att undvika detta bör regleringen om penningheten i Sverige finnas i regeringsformen.

Gällande ordning

Finansmakten

Med finansmakten avses rätten att bestämma om inkomster till staten och att förfoga över statens tillgångar, främst genom beslut om utgifter (prop. 1973:90

s. 212). Enligt 1 kap. 4 § RF är det riksdagen som beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas. I 9 kap. RF finns närmare bestämmelser om finansmakten. Regleringen kompletteras av bestämmelser i riksdagsordningen och budgetlagen.

Riksbanken

I 9 kap. 13 § RF finns bestämmelser om Riksbanken. Enligt första stycket är Riksbanken rikets centralbank och en myndighet under riksdagen. Det framgår vidare av bestämmelsen att Riksbanken har ansvaret för penningpolitiken och att ingen myndighet får bestämma hur Riksbanken ska besluta i frågor som rör penningpolitiken.

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

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

Av 5 kap. 1 § samma lag framgår att penningenheten i Sverige kallas krona och att kronan delas i etthundra öre.

Internationella förhållanden

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

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

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

6 § RF) eller utanför unionsarbetet (10 kap. 7 § RF). Det ankommer på riksdagen att senast i samband med godkännandet av en sådan överenskommelse också pröva om den förutsätter vissa andra riksdagsbeslut, t.ex. en grundlagsändring eller befogenhetsöverlåtelser enligt 10 kap. 6 och 7 §§ RF.

Pågående arbete och tidigare utredningar

Regeringsformen innehåller vissa grundläggande bestämmelser om det svenska statsskicket. Några närmare bestämmelser om det ekonomiska systemet finns inte i regeringsformen. Frågan om en principdeklaration diskuterades under arbetet med 1974 års regeringsform, men någon bred politisk enighet kunde inte nås.⁸

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

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

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

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

- penningpolitikens mål och medel
- Riksbankens ansvar för finansiell stabilitet
- Riksbankens institutionella oberoende
- Riksbankens organisation

⁸ Se bl.a. Grundlagberedningens betänkande Ny regeringsform – Ny riksdagsordning (SOU 1972:15) och Fredrik Sterzel, Finansmakten i författningen, 2013, s. 18.

- Riksbankens roll i internationella sammanhang
- den demokratiska granskningen av Riksbanken och penningpolitiken
- Riksbankens ansvar för kontanthantering, kontantförsörjningen och beredskapen i betalningssystemet.

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

Tidigare behandling i finansutskottet och konstitutionsutskottet

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

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

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

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

Våren 2014 behandlade konstitutionsutskottet ett par motioner om huruvida den svenska penningheten borde framgå av regeringsformen (bet.

2013/14:KU18 s. 19 f.). I sitt ställningstagande noterade utskottet att frågor om regleringen av finansmakten i regeringsformen relativt nyligen hade utretts av Grundlagsutredningen, som bl.a. uttalat att endast bestämmelser som är av sådan vikt och har en sådan politisk acceptans att de inte kan antas bli föremål för ändring inom överskådlig tid borde finnas i regeringsformen. När det gällde frågan om att införa euron i Sverige hänvisade utskottet till vad finansutskottet och konstitutionsutskottet tidigare uttalat om en folkomröstning och beslutsordningen. Mot bakgrund av det anförda avstyrkte utskottet motionerna.

Senast utskottet behandlade motioner om att den svenska penningenheten borde framgå av regeringsformen var våren 2016 (bet. 2015/16:KU16 s. 80 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte motionerna. I denna del finns i betänkandet en reservation (SD).

Utskottets ställningstagande

Motioner om att penningenheten i Sverige ska framgå av regeringsformen har tidigare behandlats av utskottet. I denna del vidhåller utskottet sina tidigare ställningstaganden och avstyrker motionsyrkandena.

Den kommunala revisionen

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår en motion om att den kommunala revisionen ska regleras i regeringsformen.

Motionen

I motion 2017/18:1538 efterlyser Lars Beckman (M) ett grundlagsskydd för den kommunala revisionen. Motionären framhåller bl.a. att den kommunala revisionen är ett lokalt förankrat demokratiskt kontrollinstrument med uppdrag att granska den verksamhet som bedrivs i kommuner och landsting samt att pröva ansvarstagandet. Den kommunala revisionen är i hög grad oberoende och granskar på fullmäktiges uppdrag och därmed indirekt också för medborgarnas räkning. Med sin granskning och prövning bidrar revisorerna till en effektiv verksamhet samt till att värna demokrati, mänskliga rättigheter och rättssäkerhet. Enligt motionären har den svenska modellen hög trovärdighet mot bakgrund av många års erfarenheter och skärpningar i lagstiftningen. Den kommunala revisionen är dock – till skillnad från statens – inte införd i någon grundlagsbestämmelse. Med hänsyn till vikten och betydelsen av att vi i vårt land slår vakt om den granskande delen av vårt kommunaldemokratiska system bör den kommunala revisionen få en status som gör att tillfälliga opinioner inte rubbar tilltron till systemets ändamålsenlighet.

Gällande ordning m.m.

Numera finns ett eget kapitel i regeringsformen om kommuner. Tidigare var bestämmelser som rör den kommunala självstyrelsen, den kommunala beskattningsrätten, beslutanderätten i kommunerna och den kommunala indelningen utspridda i regeringsformen. Dessa bestämmelser är numera samlade i 14 kap. RF. Dessutom har några nya bestämmelser tillkommit. Principen om kommunal självstyrelse har getts en tydligare markering i regeringsformen. I 14 kap. 2 § klargörs att principen gäller för all kommunal verksamhet. Enligt 14 kap. 3 § bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. I 14 kap. 5 § förtydligas att skatteutjämning mellan kommuner är möjlig.

I kommunallagen (2017:725) finns bestämmelser om den kommunala revisionen. Revisorernas uppdrag är att granska den kommunala verksamheten och att då särskilt pröva hur de förtroendevalda som fullmäktige utsett har utfört sitt uppdrag.

Revisorerna ska varje år lämna en revisionsberättelse till fullmäktige. Berättelsen ska innehålla ett uttalande om huruvida ansvarsfrihet för de förtroendevalda i styrelsen, nämnder och fullmäktigeberedningar tillstyrks eller inte. De har också en möjlighet att rikta en motiverad anmärkning mot nämnder, fullmäktigeberedningar eller enskilda förtroendevalda. Det är sedan fullmäktige som prövar frågan om ansvarsfrihet.

Varje revisor fullgör sitt uppdrag självständigt. Det innebär att en revisor kan anföra en egen mening i revisionsberättelsen eller lämna en egen revisionsberättelse.

Revisorernas granskningsuppgift omfattar all den verksamhet – undantaget myndighetsutövning mot enskilda – som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden i den omfattning som följer av god revisionssed. De ska pröva om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig. Revisorerna ska vidare bedöma om resultatet i delårsrapporten och årsbokslutet är förenligt med de mål som fullmäktige beslutat.

Revisorerna ska i sin granskning biträdas av sakkunniga som de själva väljer och anlitar i den omfattning som behövs för att fullgöra granskningen enligt god revisionssed. De sakkunniga ska ha den insikt och erfarenhet av kommunal verksamhet som fordras för att kunna fullgöra uppdraget. De sakkunnigas rapporter ska bifogas revisionsberättelsen.

Tidigare utredningar m.m.

Grundlagsutredningen utredde även frågor om den kommunala demokratin. I denna del anförde kommittén bl.a. att den kommunala självstyrelsen har en central ställning i Sverige och att den är en viktig del av vårt demokratiska system (SOU 2008:125 s. 542). Enligt kommittén fanns det anledning att

ytterligare markera och tydliggöra kommunernas betydelse för det svenska samhällsskicket. Därför föreslog kommittén att kommunerna skulle ges ett nytt särskilt kapitel i regeringsformen. Enligt kommittén borde ett sådant kapitel innehålla bestämmelser som är specifika för den kommunala sektorn och som redan är föremål för en reglering i regeringsformen, dvs. den kommunala självstyrelsen, den kommunala beskattningsrätten, beslutanderätten i kommunerna och den kommunala indelningen. Vidare borde det i kapitlet tas in nya bestämmelser om den kommunala självstyrelsen som en princip för all kommunal verksamhet och om avvägningen med en proportionalitetsprincip. Dessutom borde enligt kommittén en bestämmelse som förtydligar att skatteutjämning mellan kommuner är möjlig tas in i kapitlet. Grundlagskommittén instämde dock inte i Självstyrelsekommitténs förslag (se SOU 1996:129) om att även bestämmelser om valsystemet och om den kommunala rösträtten borde tas in i ett eget kapitel i regeringsformen (s. 542). 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).

Regleringen av den kommunala revisionen har varit föremål för översyn vid flera tillfällen under de senaste åren. Syftet med dessa översyner har bl.a. varit att stärka oberoendet i den kommunala revisionen.

Den första översynen föreslogs av Kommunrevisionsutredningen i betänkandet Den kommunala revisionen – ett demokratiskt kontrollinstrument (SOU 1998:71). Utredningen ledde senare fram till att regeringen lade fram propositionen En stärkt kommunal revision (prop. 1998/99:66), och regeringens förslag antogs av riksdagen (bet. 1998/99:KU30, rskr.1998/99:210). De ändringar som då infördes innebar bl.a. att kommunallagens bestämmelser om jäv för förtroendevalda och anställda i nämnder utvidgades till att även omfatta de förtroendevalda revisorerna, att revisorerna i sin granskning ska biträdas av sakkunniga som de själva väljer och anlitar i den omfattning som de själva bestämmer, att de sakkunnigas rapporter ska bifogas de förtroendevalda revisorernas revisionsberättelse och att varje revisor fick rätt att löpande under året i fullmäktige, nämnder och fullmäktigeberedningar väcka ärenden som rör granskningen.

Under 2003 tillsattes en särskild utredare med uppdrag att se över den kommunala revisionen. Utredningen överlämnade betänkandet Att granska och pröva ansvar i kommuner och landsting (SOU 2004:107). Betänkandet låg till grund för propositionen Stärkt revision och ansvarsprövning i kommuner och landsting (prop. 2005/06:55). I den föreslog regeringen, för att markera revisionens objektivitet och opartiskhet, ändringar i kommunallagen som innebär att en revisor inte ska vara valbar till uppdrag som ordförande eller vice ordförande i fullmäktige, ledamot eller ersättare i en nämnd eller en fullmäktigeberedning, eller som ledamot eller suppleant i kommunala företag. Vidare gjordes ändringar i reglerna om fullmäktiges ansvarsprövning, och skyldigheten att anlita sakkunniga förtydligades. Riksdagen antog de föreslagna lagändringarna (bet. 2005/06:KU27, rskr. 2005/06:227). I samband

med riksdagsbehandlingen av propositionen beslutade riksdagen att i enlighet med en reservation tillkännage för regeringen att en ny utredning borde tillsättas med ett brett uppdrag att se över vilka åtgärder som kunde vidtas för att ytterligare stärka den kommunala revisionens oberoende.

Mot bakgrund av riksdagens tillkännagivande gav regeringen i december 2006 Statskontoret i uppdrag att analysera tänkbara åtgärder för att stärka den kommunala revisionens oberoende inom det nuvarande systemet med förtroendevalda revisorer. I uppdraget ingick även att analysera andra huvudmannaskapsformer än den nuvarande, t.ex. att revisionen bedrivs av privata yrkesrevisorer, i statlig regi eller i annan offentligrättslig form. I rapporten En mer oberoende kommunal revision – analys av tänkbara åtgärder (2008:4) redovisade Statskontoret sina överväganden. Statskontorets rapport och en promemoria upprättad inom Finansdepartementet (Oberoendet i den kommunala revisionen, Ds 2009:11) låg till grund för propositionen Oberoendet i den kommunala revisionen (prop. 2009/10:46). I den föreslog regeringen att den som är ledamot eller ersättare i fullmäktige inte ska vara valbar som revisor inom den kommunen eller det landstinget. I övrigt föreslogs inte någon ytterligare förändring av reglerna inom ramen för det kommunala huvudmannaskapet för revision. Det lämnades inte heller något förslag om att ändra huvudmannaskapet genom exempelvis statligt eller privat huvudmannaskap. Enligt regeringen hade det gällande systemet stora fördelar. I denna del anförde regeringen bl.a. att den kommunala revisionen med revisorer utsedda av fullmäktige har en mycket stark koppling till hur kommuner och landsting fungerar. Regeringen betonade att det i Sverige finns en långtgående kommunal självstyrelse och att det kommunala beslutsfattandet utgår i från den folkvalda fullmäktigeförsamlingen. Det är fullmäktige som utser ledamöter i styrelse och nämnder, som beslutar om budget och som fastställer bokslutet. Dessutom utser fullmäktige revisorer och fastställer revisionens budget, något som följer av fullmäktiges starka ställning. Revisionen är således fullmäktiges kontrollinstrument, och den vilar liksom nämndsytelsen på att huvudansvaret ligger på förtroendevalda.

Vad gäller frågan om ett system med revision i statlig regi ansåg regeringen att med en sådan ordning skulle det lokala självstyret försvagas i och med att fullmäktige inte kan påverka valet av revisorer eller vilka medel som ska avsättas för revision. Om fullmäktiges ansvar för revisionen övertas av staten riskerar den enligt regeringen snarare att bli en del av den statliga tillsynen av kommunerna. Revisionen tappar också värdefull lokalkännedom och erfarenhet av den kommunala organisationen och politiken. Det är också främmande för den gällande ansvarsfördelningen mellan de bägge folkstyrelsenivåerna att den ena nivån reviderar den andra. Sammanfattningsvis ansåg regeringen att en sådan modell inte borde införas. Riksdagen antog regeringens förslag (bet. 2009/10:KU16, rskr. 2009/10:135), och de föreslagna lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 2011.

I april 2017 överlämnade regeringen en proposition med förslag till ny kommunallag (prop. 2016/17:171). Regeringens förslag innebär att

kommunallagen får en ny struktur, ett enhetligt språk och en enhetlig begreppsbildning. Den nya lagen är vidare utformad för att skapa utrymme för att framtida reformer på ett bättre sätt ska kunna rymmas i systematiken. När det gäller den kommunala revisionen konstaterade regeringen att den har varit föremål för flera reformer de senaste decennierna och att många åtgärder har vidtagits för att stärka oberoendet och professionaliteten (s. 241). Enligt regeringen finns det många argument som talar för att behålla nuvarande ordning. All verksamhet i kommuner bygger på nämndmodellen där förtroendevalda är ansvariga. Inom en sådan modell är det enligt regeringen inte anmärkningsvärt att även fullmäktiges kontroll genom revision bedrivs på motsvarande sätt. Om systemet med förtroendevalda revisorer avskaffades skulle det enligt regeringen innebära en förändring av kommunernas organisationsmodell och ett ingrepp i det kommunala självstyret. Den kommunala förvaltningsrevisionen är till sin karaktär politisk, och de som granskas är till stor del förtroendevalda. Mot bakgrund av detta ansåg regeringen att granskningen ska ledas av förtroendevalda. De förtroendevalda revisorerna har stor kompetens om hur kommunen eller landstinget är organiserat och om lokala förhållanden. Det kan ifrågasättas om en helt yrkesmässig revision kan upprätthålla motsvarande kunskap. Om revisionen t.ex. ska upphandlas kan upparbetad kompetens förloras varje gång en ny upphandling görs. Långsiktigheten i revisionsarbetet blir då enligt regeringen lidande. Därutöver bör uppmärksammas att den politiska minoritetens insyn i revisionen med en sådan modell riskerar att försvinna. Vidare framhöll regeringen att det gällande systemet i allt väsentligt får anses fungera väl.

Regeringen lämnade dock i propositionen vissa förslag som syftar till att öka den kommunala revisionens oberoende och professionalism inom ramen för nuvarande ordning. Av dessa förslag kan här nämnas att det ska vara fullmäktiges presidium, och inte som i dag styrelsen, som ska upprätta förslaget till budget för revisorerna. Förslaget syftar enligt regeringen till att stärka revisionens oberoende gentemot de granskade organen och att se till att frågan om budget till revisionen får en allsidig prövning. Vidare föreslogs att de sakkunniga alltid ska ges tillfälle att yttra sig när fullmäktige behandlar revisionsberättelsen. För att ytterligare förstärka revisionens oberoende är det enligt regeringen viktigt att stärka de sakkunnigas ställning. Dessutom föreslog regeringen att den som är revisor inte ska kunna väljas till ledamot eller ersättare i fullmäktige.

Regeringens förslag i denna del antogs av riksdagen, och en ny kommunallag trädde i kraft den 1 januari 2018 (bet. 2016/17:KU30, rskr. 2016/17:335).

Tidigare behandling

Våren 2011 avstyrkte utskottet en motion om behovet av extern yttre revision (bet. 2010/11:KU24). I denna del hänvisade utskottet till att den kommunala revisionens oberoende nyligen hade stärkts.

Även våren 2012 behandlade utskottet motioner om den kommunala revisionen (bet. 2011/12:KU15 s. 33 f.). I sitt ställningstagande konstaterade utskottet att reglering av kommunala frågor i regeringsformen nyligen hade utretts av Grundlagsutredningen, och i regeringsformen finns numera ett eget kapitel om kommuner. Dessutom hade regleringen av den kommunala revisionen varit föremål för översyn vid flera tillfällen de senaste åren. Bland annat hade frågan om ett system med revision i statlig regi utretts. Syftet med dessa översyner hade bl.a. varit att stärka den kommunala revisionens oberoende. De hade också lett till ändringar i kommunallagen. Den senaste ändringen i kommunallagen trädde i kraft den 1 januari 2011 och innebär att den kommunala revisionens oberoende har stärkts. Sammantaget var utskottet inte berett att förorda en översyn av frågan om ytterligare åtgärder i fråga om den kommunala revisionen och avstyrkte motionerna.

Motioner om den kommunala revisionen avstyrktes av utskottet i förenklad ordning våren 2014 (bet. 2013/14:KU18 s. 57). I denna del hänvisade utskottet till betänkande 2011/12:KU15.

Utskottets ställningstagande

Motioner om att den kommunala revisionen ska regleras i regeringsformen har tidigare behandlats av utskottet. I denna del vidhåller utskottet sina tidigare ställningstaganden och avstyrker motionen.

Den offentliga äganderätten

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår två motioner om att grundlagsfästa den offentliga äganderätten.

Motionerna

Peter Persson m.fl. (S) respektive Niklas Karlsson och Peter Persson (båda S) begär i motion 2016/17:2807 respektive motion 2017/18:845 att den offentliga äganderätten ska grundlagsfästas. Motionärerna anser bl.a. att det inte är tillfredsställande att en liten politisk majoritet kan sälja ut gemensam egendom – ett gemensamt kapital som har byggts upp under årtionden och i många fall spelat en stor roll för att bära upp en solidarisk och jämlikhetsinriktad samhällsmodell.

Gällande ordning

Enligt 9 kap. 8 § första stycket RF förvaltar och förfogar regeringen över statens tillgångar, om de inte avser riksdagens myndigheter eller i lag har avsatts till särskild förvaltning. Regeringen får inte utan att riksdagen har

medgett det ta upp lån eller göra andra ekonomiska åtaganden för staten (9 kap. 8 § andra stycket RF).

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

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

I 14 kap. RF finns närmare bestämmelser om kommunerna som rör den kommunala självstyrelsen, den kommunala beskattningsrätten, beslutanderätten i kommunerna och den kommunala indelningen. Av 14 kap. 2 § RF följer att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Närmare bestämmelser om detta finns i lag. På samma grund sköter kommunerna även de övriga angelägenheter som bestäms i lag. Enligt 14 kap. 3 § RF bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

Tidigare behandling

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

Våren 2010 avstyrkte utskottet en motion om ytterligare grundlagsskydd för den offentliga äganderätten (bet. 2009/10:KU19 s. 59). Utskottet, som konstaterade att Grundlagsutredningen inte berört frågan, var inte berett att förorda ytterligare grundlagsskydd för den offentliga äganderätten.

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

Senast utskottet behandlade motioner om att stärka den offentliga äganderätten var våren 2016 (bet. 2015/16:KU16 s. 83 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte motionerna. I denna del finns i betänkandet en reservation (V).

Utskottets ställningstagande

Motioner om att grundlagsfästa den offentliga äganderätten har tidigare behandlats av utskottet. I denna del vidhåller utskottet sina tidigare ställningstaganden och avstyrker motionerna.

Public service

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår två motionsyrkanden om att stärka skyddet för public service.

Jämför reservation 19 (V).

Motionen

I kommittémotion 2017/18:1139 begär Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) tillkännagivanden om att det bör utredas hur ett effektivt grundlagsskydd för public service ska utformas (yrkande 1) och om att ta fram ett lagförslag som innebär att de beslut som riksdagen har att fatta om public service ska fattas med kvalificerad majoritet (yrkande 2). Motionärerna framhåller att i Sverige saknar public service ett effektivt grundlagsskydd och i stället ges public service skydd genom kombinationen av en oberoende licensfinansiering och konstruktionen av den ägarstiftelse som utser styrelserna. Public services oberoende kan enligt motionärerna stärkas på olika sätt. Ett grundlagsskydd skulle enligt motionärerna både säkra oberoendet och vara hållbart över tid. Ett annat sätt att säkra oberoendet för public service är att riksdagens beslut i frågor som rör public service alltid ska fattas med kvalificerad majoritet.

Gällande ordning m.m.

Public service

Radio och tv i allmänhetens tjänst (public service) har sedan lång tid använts som benämning på sändningsverksamhet som bedrivs på uppdrag av staten och finansieras av allmänheten, i Sverige genom programföretagen Sveriges

Television AB (SVT), Sveriges Radio AB (SR) och Sveriges Utbildningsradio AB (UR).

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

Grundlagarna

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

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

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

Riksdagens beslut

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

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

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

Pågående arbete

Regeringen beslutade den 20 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 lämnas förslag till en ny finansierings- och uppbördsmodell för public service. Kommittén lämnar även vissa förslag i syfte att stärka oberoendet för public service. I denna del föreslås vissa ändringar när det gäller medelstildelningen till programföretagen, sändningstillståndens giltighetstid och sammansättningen av styrelsen i ägarstiftelsen.

Av delbetänkandet framgår att kommittén även har analyserat om oberoendet för public service kan stärkas ytterligare genom ändringar i grundlagarna (s. 161). Även om det enligt direktiven inte har ingått i uppdraget att lämna förslag till sådana ändringar anser kommittén att det finns goda skäl att redovisa sin bedömning om detta.

En ändring som skulle kunna stärka oberoendet för public service är enligt kommittén att införa en grundlagsbestämmelse som reglerar verksamhetens existens, oberoende och finansiering. Kommittén framhåller att på vilket sätt en sådan bestämmelse utformas, var den införs och konsekvenserna av ett eventuellt införande bör utredas närmare och att frågan skulle kunna tas upp i den översyn av yttrandefrihetsgrundlagen som regeringen har aviserat att den tänker tillsätta under 2018.

En annan möjlighet att stärka oberoendet för public service kan enligt kommittén vara att införa ett krav på att riksdagens beslut om finansiering och reglering av public service-verksamheten ska fattas med kvalificerad majoritet.

Delbetänkandet har remitterats och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Av tilläggsdirektiven till kommittén om radio och tv i allmänhetens tjänst (dir. 2017:73) framgår att regeringen avser att senast i början av 2018 tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppdrag att se över yttrandefrihetsgrundlagen.

Tidigare behandling

Våren 2016 behandlade utskottet en motion om grundlagsskydd av public service (bet. 2015/16:KU19 s. 12 f.). Utskottet fann inte skäl att ställa sig bakom förslaget och avstyrkte motionen. I denna del finns i betänkandet en reservation (V).

Utskottets ställningstagande

Utskottet vidhåller sitt tidigare ställningstagande och avstyrker motionsyrkandena.

En ny maktutredning

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår en motion om att en ny maktutredning ska tillsättas.

Motionen

Börje Vestlund m.fl. (S) efterlyser i motion 2016/17:2801 ett tillkännagivande om en ny maktutredning. Motionärerna anför att mycket har hänt i samhället sedan den förra maktutredningen. Bland annat har politiska grupperingar ersatts med en ny form av nättivism. Mediernas roll som granskare befinner sig i en form av ny kris och lobbyismen har fått en allt större roll.

Tidigare utredning

År 1985 tillsattes en kommitté med uppdrag att genomföra en utredning om maktfördelning och demokrati i Sverige. I många avseenden byggde utredningen på redan existerande undersökningar. Vidare genomfördes flera studier som separata forskningsprojekt i anslutning till utredningen. Utredningens olika undersökningar publicerades separat. I sitt huvudbetänkande Demokrati och makt i Sverige (SOU 1990:44) behandlade Maktutredningen i olika kapitel opinionsbildningen, genussystemet, makten över kapitalet, medborgarna och politiken, den offentliga sektorn, makten över marknaderna, makteliten samt makt och demokrati under förändrade villkor.

Tidigare behandling

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

Utskottets ställningstagande

Utskottet, som vidhåller sitt tidigare ställningstagande, avstyrker motionen.

Det civila samhällets betydelse för demokratin

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår en motion som rör det civila samhällets betydelse för demokratin.

Jämför reservation 20 (M, C, L, KD).

Motionen

Beatrice Ask m.fl. (M, C, L, KD) yrkar i kommittémotion 2017/18:3121 att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om det civila samhällets betydelse för demokratin, att utveckla och tydliggöra relationen mellan staten och det civila samhället och att fortsätta att utveckla politiken för det civila samhället och tillkännager detta för regeringen.

Motionärerna efterlyser en demokrati där varje medborgare ges möjligheter till deltagande, inflytande och delaktighet, inte bara vid valtillfället utan kontinuerligt. För det krävs enligt motionärerna att arbetsformerna inom det representativa politiska systemet, den offentliga förvaltningen och partierna utvecklas så att det aktiva deltagandet uppmuntras och verkligt inflytande kan uppnås. En fungerande demokrati förutsätter jämställdhet mellan kvinnor och män. Motionärerna hänvisar till att alliansregeringen 2009 lade fram en ny politik för det civila samhället som en ersättning till den tidigare folkrörelsepolitiken. Syftet med detta var enligt motionärerna att lyfta fram det civila samhällets stora betydelse, att utveckla och tydliggöra relationen mellan staten och det civila samhället och att ta ett helhetsgrepp om generella frågor om det civila samhället och dess villkor. En utvecklad samverkan mellan samhällets olika sektorer har också en viktig demokratisk dimension, eftersom människors möjligheter att påverka ökar. Det civila samhället har också enligt motionärerna en viktig roll i att fostra till delaktighet, ansvarstagande och demokrati genom den verksamhet som bedrivs. Motionärerna understryker betydelsen av det civila samhället som demokratibärare. Det är därför enligt motionärerna angeläget att slå vakt om och utveckla den politik som alliansregeringen bedrev, så att inte det civila samhället förpassas tillbaka till en plats i kulisserna av den nya regeringen.

Pågående arbete

Målet, resultatredovisningen och politikens inriktning framöver för området politik för det civila samhället behandlas samlat i budgetpropositionen under utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid och bereds av kulturutskottet. Politikområdet omfattar generella frågor om det civila

samhället och dess villkor, bl.a. möjligheter att bilda organisationer, att få statligt stöd, att bedriva ideell verksamhet och att göra människor delaktiga (prop. 2017/18:1 utg.omr. 17 s. 185). Vidare omfattas organisationernas samverkan med den offentliga sektorn genom dialog och samråd. Politikområdet omfattar också forskning samt annan kunskapsutveckling om det civila samhällets omfattning, roll, sammansättning, verksamhet och utveckling samt bidrag till allmänna samlingslokaler och till friluftorganisationer, bidrag för kvinnors organisering samt bidrag till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer. Regeringens övergripande mål för politikområdet är att villkoren för det civila samhället som en central del av demokratin ska förbättras (prop. 2009/10:55, bet. 2009/10:KrU7, rskr. 2009/10:195). I budgetpropositionen för 2018 framhåller regeringen att det civila samhället är en omistlig del av vår demokrati (prop. 2017/18:1 utg.omr. 17 s. 191 f.).

I budgetpropositionen för 2018 redovisar regeringen resultatet av de åtgärder som har vidtagits och som kommer att vidtas för att stärka medvetenheten om och stödet för demokratins grundläggande principer (prop. 2017/18:1 utg.omr. 1 s. 55 f.). I detta arbete ingår bl.a. åtgärder som rör det civila samhället. Som exempel kan nämnas en ökning av statsbidragen till det civila samhällets organisationer för arbetet med demokratifrågor. Vidare kommer regeringen att arbeta för ett fortsatt starkt stöd till det civila samhällets arbete för mänskliga rättigheter. Regeringen framhåller i denna del att särskilda åtgärder ska vidtas för det civila samhällets fortsatta möjligheter att sprida kunskap, mobilisera och stärka kapaciteten i arbetet för mänskliga rättigheter samt för att värna demokratin eller med olika metoder påverka och förändra attityder, normer och strukturer i samhället.

Regeringen beslutade i mars 2014 att ge en utredare i uppdrag att undersöka möjligheterna att på olika sätt underlätta för det civila samhällets organisationer att bedriva sin verksamhet, att utvecklas och att därigenom bidra till demokrati, välfärd, folkhälsa, gemenskap och social sammanhållning.

I februari 2016 överlämnade utredningen, som tog namnet Utredningen för ett stärkt civilsamhälle, sitt betänkande Palett för ett stärkt civilsamhälle (SOU 2016:13) till ansvarigt statsråd. Utredningen föreslår flera åtgärder för att stärka civilsamhället, bl.a. genom ökad kunskap hos det offentliga, tydligare myndighetsstyrning och krav på konsekvensanalyser i fråga om civilsamhället. Därutöver lämnas förslag för att öka civilsamhällets möjligheter att delta i upphandling och idéburna offentliga partnerskap samt om förbättrat administrativt stöd till organisationerna. Vidare föreslår utredningen åtgärder för att värna civilsamhällets roll i demokratin och för att öka mångfalden bland de som deltar i civilsamhället.

Utredningens betänkande har remitterats och bereds för närvarande i Regeringskansliet. Regeringen planerar att lämna en skrivelse om det civila samhället till riksdagen under första halvan av 2018 (skr. 2017/18:75 s. 260).

Det civila samhället behandlas även av 2014 års Demokratiutredning. Utredningen föreslår bl.a. att regeringen för att skapa jämlika förutsättningar för ett aktivt deltagande ska utöka stödet till organisationer i det civila samhället som arbetar med att öka det politiska deltagandet (SOU 2016:5 s. 141). Regeringens satsning på lokala resurscenter kan enligt utredningen ha en viktig betydelse för demokratiutvecklingen, och för att denna insats ska kunna påverka den politiska jämlikheten bör satsningen utökas och omfatta fler organisationer och stadsdelar.

Därutöver har utredningen undersökt den formella kanalen för påverkan på den nationella nivån (s. 348 f.). I denna del konstaterar utredningen att remissväsendet är viktigt för att enskilda och intresseorganisationer ska kunna framföra sina synpunkter inför regeringsbeslut, och att vid sidan av remissväsendet har användningen av samråd, utfrågningar och konsultationer med särskilt inbjudna organisationer blivit allt vanligare. Utredningens översyn visar att det i huvudsak är etablerade och resursstarka organisationer som deltar i remissväsendet liksom i samråd och utfrågningar. Enligt utredningen är det viktigt att remisslistorna och inbjudningar till samråd och utfrågningar vidgas så att nya delar av det civila samhället blir representerade. Riktlinjer för samråd och utfrågningar bör enligt utredningen utarbetas. Därutöver framhålls att de av regeringen tillsatta utredningarna bör få tydligare instruktioner att samråda med det civila samhället.

Demokratiutredningens betänkande har remitterats och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Regeringen beslutade i mars 2018 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över demokrati villkoren i statsbidragsförordningar och tillämpningen av dessa villkor (dir. 2018:19). Syftet med översynen är enligt direktiven att säkerställa att allmänna medel går till verksamheter som är förenliga med samhällets grundläggande värderingar så som de formuleras i regeringsformen och i de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter. Uppdraget ska redovisas senast den 20 juni 2019.

Utredaren ska bl.a.

- redovisa hur de demokrati villkor som finns i de förordningar som styr den statliga bidragsgivningen till civilsamhällets organisationer är utformade
- göra en samlad analys av vilka svårigheter och utmaningar de ansvariga myndigheterna och det civila samhället har med dagens system, vad gäller såväl beslut om bidragsgivning utifrån demokrati villkoret som hur efterlevnaden av villkoret följs upp
- föreslå ett förtydligt, rättssäkert och enhetligt demokrati villkor för den statliga bidragsgivningen med beaktande av föreningsfriheten
- samverka med de bidragsutbetalande myndigheterna och företrädare för civilsamhällets organisationer i arbetet med att ta fram ett nytt tillämpbart demokrati villkor

- analysera vilka delar av en bidragssökande organisations uppbyggnad och verksamhet som ska granskas i förhållande till demokrativillkoret och hur denna granskning bör genomföras
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Utskottets ställningstagande

Utskottet noterar att regeringen har vidtagit åtgärder som rör det civila samhällets betydelse för demokratin. Därtill kommer att frågor som aktualiseras i motionen för närvarande bereds i Regeringskansliet. Detta beredningsarbete bör inte föregripas. Därutöver finner utskottet inte några skäl att ta sådana initiativ som motionärerna yrkar på. Mot bakgrund av det anförda avstyrks motionen.

En demokratikanon

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår tre motionsyrkanden om en demokratikanon.
Jämför reservation 21 (L).

Motionerna

Birgitta Ohlsson (L) respektive Birgitta Ohlsson och Nina Lundström (båda L) föreslår i motion 2016/17:1733 respektive motion 2017/18:370 ett tillkännagivande om att utreda möjligheten att införa en demokratikanon. Motionärerna anför att det är angeläget att regeringen ger en grupp experter från olika delar av samhället i uppgift att ta fram en demokratikanon som ska kunna användas i bl.a. skolor. En demokratikanon ska enligt motionärerna bestå av en samling texter som har haft särskild betydelse för framväxten av demokratin i Sverige. Motionärerna framhåller vidare att Sverige dessutom den 12 september 2021 som stolt nation firar demokratins 100-årsdag. Även Jan Björklund m.fl. (L) efterlyser i partimotion 2017/18:2815 yrkande 30 en demokratikanon.

Gällande ordning

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

Pågående arbete

I juni 2013 beslutade riksdagsstyrelsen att ge riksdagsdirektören i uppdrag att lämna förslag på åtgärder för att förbereda ett jubileum med anledning av

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

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

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

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

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

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

Tidigare behandling i konstitutionsutskottet och utbildningsutskottet

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

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

Utskottets ställningstagande

Utskottet, som vidhåller sitt tidigare ställningstagande, avstyrker motionsyrkandena.

Reservationer

1. Statsskicket, punkt 1 (SD)

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

Förslag till riksdagsbeslut

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

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

Därmed bifaller riksdagen motionerna
 2016/17:2549 av Mikael Jansson och David Lång (båda SD) yrkande 1,
 2016/17:2932 av Fredrik Eriksson och Jonas Millard (båda SD) yrkande 13
 och
 2017/18:878 av Jonas Millard m.fl. (SD, -) yrkande 12 och
 avslår motionerna
 2016/17:1051 av Niclas Malmberg m.fl. (MP, V, L, C, S) yrkande 1,
 2016/17:1155 av Sara Karlsson m.fl. (S) yrkandena 1 och 2,
 2016/17:1156 av Teres Lindberg (S),
 2016/17:1158 av Anna-Lena Sörenson m.fl. (S),
 2016/17:1735 av Birgitta Ohlsson och Said Abdu (båda L) yrkande 1,
 2017/18:367 av Birgitta Ohlsson och Christina Örnebjär (båda L) yrkande 1,
 2017/18:691 av Teres Lindberg (S),
 2017/18:794 av Sara Karlsson m.fl. (S),
 2017/18:1641 av Anna-Lena Sörenson m.fl. (S),
 2017/18:1700 av Jan Lindholm (MP),
 2017/18:2120 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) yrkande 1,
 2017/18:2130 av Maria Weimer m.fl. (L, MP, S, C, V) yrkande 1 och
 2017/18:2991 av Sofia Fölster (M).

Ställningstagande

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

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

2. Statsskicket, punkt 1 (V)

av Mia Sydow Mölleby (V).

Förslag till riksdagsbeslut

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

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

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2016/17:1051 av Niclas Malmberg m.fl. (MP, V, L, C, S) yrkande 1,

2017/18:2120 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) yrkande 1 och

2017/18:2130 av Maria Weimer m.fl. (L, MP, S, C, V) yrkande 1,

bifaller delvis motionerna

2016/17:1155 av Sara Karlsson m.fl. (S) yrkandena 1 och 2,

2016/17:1156 av Teres Lindberg (S),

2016/17:1158 av Anna-Lena Sörenson m.fl. (S),

2016/17:1735 av Birgitta Ohlsson och Said Abdu (båda L) yrkande 1,

2017/18:367 av Birgitta Ohlsson och Christina Örnebjär (båda L) yrkande 1,

2017/18:691 av Teres Lindberg (S),

2017/18:794 av Sara Karlsson m.fl. (S),

2017/18:1641 av Anna-Lena Sörenson m.fl. (S),

2017/18:1700 av Jan Lindholm (MP) och

2017/18:2991 av Sofia Fölster (M) samt

avslår motionerna

2016/17:2549 av Mikael Jansson och David Lång (båda SD) yrkande 1,

2016/17:2932 av Fredrik Eriksson och Jonas Millard (båda SD) yrkande 13 och

2017/18:878 av Jonas Millard m.fl. (SD, -) yrkande 12.

Ställningstagande

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

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

3. Successionsordningen, punkt 2 (V)

av Mia Sydow Mölleby (V).

Förslag till riksdagsbeslut

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

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

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2016/17:1051 av Niclas Malmberg m.fl. (MP, V, L, C, S) yrkandena 3–5 och 2017/18:2130 av Maria Weimer m.fl. (L, MP, S, C, V) yrkandena 3–5.

Ställningstagande

Att i lag inskränka vuxna människors religionsfrihet och rörelsefrihet och att kräva samtycke för att få ingå äktenskap kan inte klassas som annat än en kvarleva från forna tiders samhällsstruktur där ätten spelade en avgörande roll för människors sociala status. Till dess att monarkin avskaffas bör dessa principer tas bort.

4. Statschefens uppgifter, punkt 3 (SD)

av Jonas Millard (SD) och Fredrik Eriksson (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

2016/17:2549 av Mikael Jansson och David Lång (båda SD) yrkande 2, 2016/17:2932 av Fredrik Eriksson och Jonas Millard (båda SD) yrkande 12 och

2017/18:878 av Jonas Millard m.fl. (SD, -) yrkande 13 och avslår motionerna

2016/17:1735 av Birgitta Ohlsson och Said Abdu (båda L) yrkandena 2–5 och 2017/18:367 av Birgitta Ohlsson och Christina Örnebjär (båda L) yrkandena 2–5.

Ställningstagande

Det är logiskt att statschefen, i egenskap av statens främsta företrädare, leder arbetet med att finna en lämplig kandidat till posten som regeringschef. I alla andra parlamentariska och demokratiska monarkier är det statschefen, dvs. monarken, som formellt leder arbetet med att utse en regeringsbildare, och detta bör gälla även i Sverige. Mot bakgrund av det anförda anser vi att statschefen bör överta de uppgifter som talmannen har i dag när en ny statsminister ska utses.

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

5. Statschefens immunitet, punkt 4 (V)

av Mia Sydow Mölleby (V).

Förslag till riksdagsbeslut

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

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

Därmed bifaller riksdagen motionerna
2016/17:1051 av Niclas Malmberg m.fl. (MP, V, L, C, S) yrkande 2,
2017/18:2120 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) yrkande 3 och
2017/18:2130 av Maria Weimer m.fl. (L, MP, S, C, V) yrkande 2.

Ställningstagande

Oavsett hur en statschef utses är det inte rimligt att statschefen åtnjuter total åtalsimmunitet. Statschefens immunitet bör motsvara den begränsade immunitet som gäller för riksdagens ledamöter.

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

6. Ökad insyn i kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet , punkt 5 (V)

av Mia Sydow Mölleby (V).

Förslag till riksdagsbeslut

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

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

Därmed bifaller riksdagen motionerna
2017/18:2120 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) yrkande 2 och
2017/18:2130 av Maria Weimer m.fl. (L, MP, S, C, V) yrkande 6.

Ställningstagande

Statschefen har specificerade uppgifter som självklart borde kunna granskas på samma sätt som all annan verksamhet som finansieras med offentliga medel. Det framförs ibland synpunkter på att monarken måste få ha sin privata ekonomi i fred och att det därför inte går att granska kungahuset på samma sätt som annan verksamhet. En lösning skulle kunna vara att monarken får ett arvode för sitt uppdrag och att detta arvode används för finansiering av privata utgifter. Kostnader för representation, statsbesök och andra uppgifter som

ingår i uppdraget finansieras genom anslag till kungliga hovstaterna. Dessa omkostnader blir då tydligt avskilda från monarkens privata ekonomi och borde utan svårigheter kunna granskas.

Riksdagens tillkännagivande i december 2011 om ökad insyn i hovstatens verksamhet var ett beslut i rätt riktning. Regeringen behöver dock vidta ytterligare åtgärder för att granska och öka insynen i kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet.

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

av Jonas Millard (SD) och Fredrik Eriksson (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 motionerna

2016/17:2562 av Mikael Jansson och David Lång (båda SD),

2016/17:2932 av Fredrik Eriksson och Jonas Millard (båda SD) yrkandena 7 och 10 samt

2017/18:878 av Jonas Millard m.fl. (SD, -) yrkandena 8 och 9, bifaller delvis motionerna

2016/17:1345 av Hanna Wigh (SD),

2016/17:1649 av Stefan Jakobsson och Robert Stenkvist (båda SD),

2016/17:2347 av Björn Söder (SD) yrkandena 1 och 2,

2017/18:33 av Björn Söder (SD) yrkandena 1 och 2 samt

2017/18:490 av Jeff Ahl (SD) yrkande 1 och avslår motion

2017/18:490 av Jeff Ahl (SD) yrkandena 2, 5 och 6.

Ställningstagande

Sverige bör folkomrösta om medlemskapet i EU.

Därutöver anser vi att bestämmelsen i regeringsformen om att Sverige är medlem i EU bör upphävas. Denna bestämmelse står nämligen i direkt konflikt med portalparagrafen i regeringsformen om att all offentlig makt i Sverige utgår från folket. Vidare bör det inte uttryckligen framgå av regeringsformen att Sverige samarbetar med FN. I stället för att organisationer räknas upp i regeringsformen bör det finnas en skrivning om att Sverige deltar i internationella samarbeten där sådana är gynnsamma för riket. Regeringen bör bereda ändringar i regeringsformen i enlighet med våra förslag och återkomma till riksdagen med sådana förslag.

8. Frågor kopplade till EU-samarbetet, punkt 8 (M, C, KD)

av Andreas Norlén (M), Annicka Engblom (M), Marta Obminska (M), Per-Ingvar Johnsson (C), Dag Klackenberg (M) och Tuve Skånberg (KD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 8 borde ha följande lydelse:

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

Därmed bifaller riksdagen motion

2017/18:3240 av Karin Enström m.fl. (M) yrkandena 1, 2, 14 och 18 samt avslår motionerna

2016/17:2809 av Börje Vestlund m.fl. (S) och

2017/18:3194 av Jan Björklund m.fl. (L) yrkande 5.

Ställningstagande

EU-samarbetet ska användas för att hitta lösningar på gränsöverskridande problem, och problem som bäst hanteras på nationell nivå ska hanteras på nationell nivå. Det finns vissa områden, t.ex. migrationspolitiken, där det behövs ett närmare samarbete inom EU:s ram, men det finns också andra områden där det finns skäl att hävda att EU bör dra sig tillbaka och lämna större utrymme åt medlemsstaterna. Som exempel i denna del kan nämnas arbetsmarknad, familjerätt och beskattning. Det är viktigt att ambitionen hos flertalet medlemsländer även i fortsättningen är att delta i så många samarbetsområden som möjligt, men det förutsätter samtidigt att det finns brett stöd för att samarbetsområdena verkligen är lämpliga för hantering på EU-nivå.

Därutöver bör det ställas tydligare krav på att EU:s medlemsländer följer fattade EU-beslut men också att de följer grundläggande demokratiska principer och värderingar. EU bör ställa tydligare krav på medlemsländerna i dessa delar exempelvis genom att använda ekonomiska incitament i större utsträckning. Vi anser att ekonomiska incitament ska kopplas till hur väl medlemsländerna följer fattade beslut.

När det gäller de nationella parlamentens roll i EU-samarbetet pågår det för närvarande en debatt inom EU om att försöka stärka de nationella parlamentens roll i EU-samarbetet, och det har bl.a. föreslagits att det ska införas s.k. gröna kort och röda kort. Det är ur ett svenskt perspektiv inte självklart hur man ska se på de nationella parlamentens roll i EU-arbetet. I denna del bör de förslag övervägas som diskuteras om att stärka de nationella parlamentens roll genom att ett visst antal nationella parlament ska kunna stoppa lagförslag.

Slutligen anser vi att behövs en översyn av EU:s institutioner och inre arbete för att göra EU mer effektivt.

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

av Tina Acketoft (L).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 8 borde ha följande lydelse:

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

Därmed bifaller riksdagen motion
2017/18:3194 av Jan Björklund m.fl. (L) yrkande 5 och
avslår motionerna
2016/17:2809 av Börje Vestlund m.fl. (S) och
2017/18:3240 av Karin Enström m.fl. (M) yrkandena 1, 2, 14 och 18.

Ställningstagande

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

10. Bestämmelser om Sverige och det svenska språket, punkt 9 (SD)

av Jonas Millard (SD) och Fredrik Eriksson (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 motionerna
2016/17:2560 av Mikael Jansson och David Lång (båda SD) yrkande 1,
2016/17:2932 av Fredrik Eriksson och Jonas Millard (båda SD) yrkande 1 och
2017/18:878 av Jonas Millard m.fl. (SD, -) yrkande 1 och
avslår motion
2017/18:3388 av Runar Filper (SD) yrkande 3.

Ställningstagande

Det fundament på vilket regeringsformen vilar utgörs av folkstyret, men i grundlagen sägs det inget om det folk som härigenom ska styra riket. Eftersom folkstyret och regeringsformen är till för Sverige och svenskarna anser vi att grundlagen bör inledas med en berättelse om Sverige som land och svenskarna som folk. Mot bakgrund av det anförda anser vi att det i regeringsformen bör införas en ny programskrivning med innebörden att Sverige är svenskarnas land samt att den svenska kulturella särarten, det svenska språket och den svenska historien är avgörande för framväxten av det moderna Sverige och att det nutida Sverige är en fortsättning på den svenska historien.

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

11. Bestämmelser om helgdagar och Sveriges nationalsång, punkt 10 (SD)

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

Förslag till riksdagsbeslut

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

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

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2016/17:2560 av Mikael Jansson och David Lång (båda SD) yrkande 4,

2016/17:2932 av Fredrik Eriksson och Jonas Millard (båda SD) yrkandena 6 och 9 samt

2017/18:878 av Jonas Millard m.fl. (SD, -) yrkande 6.

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 uppräknningen av helgdagar bör första maj inte ingå, utan den dagen bör ersättas av exempelvis annandags pingst eller Engelbrektsdagen som nationell helgdag. Det bör även grundlagsfästas att Du gamla, du fria är Sveriges officiella nationalsång.

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

12. Nationella minoriteter och minoritetsspråken, punkt 11 (L)

av Tina Acketoft (L).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 11 borde ha följande lydelse:

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

Därmed bifaller riksdagen motion
2017/18:3587 av Tina Acketoft m.fl. (L) yrkande 1.

Ställningstagande

För att förebygga otillräckligt förankrade förändringar när det gäller erkännandet av de nationella minoriteterna och minoritetsspråken bör dessa nämnas i regeringsformen och denna fråga uppmärksammas i en kommande grundlagsöversyn.

13. Bestämmelser om svenskt medborgarskap, punkt 12 (SD)

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

Förslag till riksdagsbeslut

Vi 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 motionerna
2016/17:2932 av Fredrik Eriksson och Jonas Millard (båda SD) yrkande 2 och
2017/18:878 av Jonas Millard m.fl. (SD, -) yrkande 2.

Ställningstagande

Svensk grundlag ska i första hand åsyfta och åtnjutas av svenska medborgare. Vi vill därför ta tillbaka senare grundlagsrevisioners utmönstringar av begreppet svenska medborgare.

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

14. Regeringsarbetet och ett statsråds uppdrag, punkt 16 (SD)

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

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 16 borde ha följande lydelse:

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

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2016/17:2931 av Fredrik Eriksson och Jonas Millard (båda SD) yrkandena 1 och 5,

2016/17:2932 av Fredrik Eriksson och Jonas Millard (båda SD) yrkande 14,

2017/18:878 av Jonas Millard m.fl. (SD, -) yrkande 14 och

2017/18:879 av Jonas Millard m.fl. (SD, -) yrkandena 1 och 7 samt avslår motionerna

2017/18:164 av Jeff Ahl och Dennis Dioukarev (båda SD) yrkande 1 och

2017/18:3308 av Erik Bengtzboe (M).

Ställningstagande

Vi anser att för att påminna om högtidligheten och allvaret i statsrådsuppdraget bör en moderniserad statsrådsförsäkran återinföras. Dessutom bör det införas ett moderniserat ämbetsansvar för högt uppsatta politiker såsom statsråd. Det är angeläget att utöka möjligheterna att utkräva ansvar i de fall den som utövar eller har utövat delegerad makt inte håller sig till, eller inom, de angivna ramar och intentioner som meddelats av riksdagen eller på annat sätt åsidosatt vad som är rimligt att förvänta sig av någon i den aktuella tjänsteställningen. Vidare är det av vikt att utreda frågan om ansvarsutkrävande gentemot regeringen för det arbete som särskilt utsedda s.k. nationella samordnare bedriver på regeringens uppdrag. Dagens regelverk medger endast att en regering alternativt ett enskilt statsråd som misstänks äventyra kommunernas och myndigheternas grundlagsskyddade självständighet anmäls till konstitutionsutskottet eller underställas en misstroendevotering.

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

15. Nationella folkomröstningar, punkt 17 (SD)

av Jonas Millard (SD) och Fredrik Eriksson (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 motionerna
2016/17:2361 av Johnny Skalin (SD),
2017/18:336 av Johnny Skalin (SD) och
2017/18:1552 av Johnny Skalin (SD) samt
bifaller delvis motionerna
2016/17:2360 av Johnny Skalin (SD),
2017/18:337 av Johnny Skalin (SD) och
2017/18:1566 av Johnny Skalin (SD).

Ställningstagande

En representativ demokrati är ett av de mest effektiva sätten att styra ett land. Det kan dock, om representanterna för folket inte är tillräckligt lyhörda gentemot väljarna, innebära att avståndet mellan väljarna och företrädarna för väljarna upplevs för stort. Ett sätt att skapa en högre legitimitet för den förda politiken, på ett generellt plan, är att öppna för att i större utsträckning låta väljarna avgöra politikens inriktning genom en ökad frekvens av folkomröstningar.

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

16. En författningsdomstol och normprövning, punkt 18 (SD)

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

Förslag till riksdagsbeslut

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

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

Därmed bifaller riksdagen motionerna
2016/17:2931 av Fredrik Eriksson och Jonas Millard (båda SD) yrkande 4 och
2017/18:879 av Jonas Millard m.fl. (SD, -) yrkandena 5 och 6 samt
avslår motionerna
2016/17:367 av Rickard Nordin (C),
2016/17:1742 av Pavel Gamov (SD),
2016/17:1778 av Said Abdu (L),
2016/17:2332 av Johnny Skalin (SD),
2016/17:2752 av Erik Bengtzboe (M),
2016/17:2856 av Tuve Skånberg m.fl. (KD),
2017/18:10 av Caroline Szyber (KD),
2017/18:141 av Said Abdu (L),

2017/18:328 av Johnny Skalin (SD),
2017/18:1557 av Johnny Skalin (SD),
2017/18:1803 av Jesper Skalberg Karlsson (M),
2017/18:2270 av Jan Ericson (M) och
2017/18:2853 av Rickard Nordin (C).

Ställningstagande

Även om nuvarande konkreta normprövning i huvudsak kan anses fungera bra menar vi att det kan finnas skäl att överväga om det också bör införas en möjlighet till abstrakt normprövning. Det är angeläget att en domstol kan granska befintliga lagar om dessa inte längre bedöms kunna tillämpas så som ursprungligen var avsett. En sådan abstrakt normprövning bör ske på en domstols initiativ alternativt av någon myndighet som är utsedd för ändamålet.

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

17. Konstitutionsutskottets granskning, punkt 21 (SD)

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

Förslag till riksdagsbeslut

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

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

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2016/17:2931 av Fredrik Eriksson och Jonas Millard (båda SD) yrkandena 2 och 3 samt

2017/18:879 av Jonas Millard m.fl. (SD, -) yrkandena 2–4.

Ställningstagande

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

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

18. Penningheten, punkt 23 (SD)

av Jonas Millard (SD) och Fredrik Eriksson (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 motionerna
2016/17:2932 av Fredrik Eriksson och Jonas Millard (båda SD) yrkande 8 och
2017/18:878 av Jonas Millard m.fl. (SD, -) yrkande 10 och
bifaller delvis motionerna
2016/17:1298 av Jan Lindholm (MP) och
2017/18:289 av Jan Lindholm (MP).

Ställningstagande

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

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

19. Public service, punkt 26 (V)

av Mia Sydow Mölleby (V).

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
2017/18:1139 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) yrkandena 1 och 2.

Ställningstagande

I Sverige saknar public service ett effektivt grundlagsskydd, och i stället ges public service skydd genom kombinationen av en oberoende

licensfinansiering och konstruktionen av den ägarstiftelse som utser styrelserna. Public services oberoende kan stärkas på olika sätt. Ett grundlagsskydd skulle både säkra oberoendet och vara hållbart över tid. Ett annat sätt att säkra oberoendet för public service är att riksdagens beslut i frågor som rör public service alltid ska fattas med kvalificerad majoritet.

Regeringen bör bereda nödvändiga lagändringar för att i grundlag skydda public service och återkomma till riksdagen med ett sådant förslag.

20. Det civila samhällets betydelse för demokratin, punkt 28 (M, C, L, KD)

av Andreas Norlén (M), Annicka Engblom (M), Marta Obminska (M), Per-Ingvar Johnsson (C), Dag Klackenbergh (M), Tina Acketoft (L) och Tuve Skånberg (KD).

Förslag till riksdagsbeslut

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

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

Därmed bifaller riksdagen motion

2017/18:3121 av Beatrice Ask m.fl. (M, C, L, KD).

Ställningstagande

Vi efterlyser en demokrati där varje medborgare ges möjligheter till deltagande, inflytande och delaktighet, inte bara vid valtillfället utan kontinuerligt. För det krävs att arbetsformerna inom det representativa politiska systemet, den offentliga förvaltningen och partierna utvecklas så att det aktiva deltagandet uppmuntras och verkligt inflytande kan uppnås. En fungerande demokrati förutsätter jämställdhet mellan kvinnor och män. Alliansregeringen lade 2009 fram en ny politik för det civila samhället som en ersättning till den tidigare folkrörelsepolitiken. Syftet med detta var att lyfta fram det civila samhällets stora betydelse, att utveckla och tydliggöra relationen mellan staten och det civila samhället och att ta ett helhetsgrepp om generella frågor om det civila samhället och dess villkor. En utvecklad samverkan mellan samhällets olika sektorer har också en viktig demokratisk dimension, eftersom människors möjligheter att påverka ökar. Det civila samhället har också en viktig roll i att fostra till delaktighet, ansvarstagande och demokrati genom den verksamhet som bedrivs. Vi vill understryka betydelsen av det civila samhället som demokratibärare. Det är därför angeläget att slå vakt om och utveckla den politik som alliansregeringen bedrev, så att inte det civila samhället förpassas tillbaka till en plats i kulisserna av den nya regeringen.

Sammantaget vill vi lyfta fram det civila samhällets betydelse för demokratin och behovet av att utveckla och tydliggöra relationen mellan staten och det civila samhället och att fortsätta att utveckla politiken för det civila samhället.

21. En demokratikanon, punkt 29 (L)

av Tina Acketoft (L).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 29 borde ha följande lydelse:

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

Därmed bifaller riksdagen motionerna
2016/17:1733 av Birgitta Ohlsson (L),
2017/18:370 av Birgitta Ohlsson och Nina Lundström (båda L) och
2017/18:2815 av Jan Björklund m.fl. (L) yrkande 30.

Ställningstagande

Det är angeläget att regeringen ger en grupp experter från olika delar av samhället i uppgift att ta fram en demokratikanon som ska kunna användas i bl.a. skolor. En demokratikanon ska bestå av en samling texter som har haft särskild betydelse för framväxten av demokratin i Sverige.

Särskilda yttranden

1. En författningsdomstol och normprövning, punkt 18 (M, C, L, KD)

Andreas Norlén (M), Annicka Engblom (M), Marta Obminska (M), Per-Ingvar Johnsson (C), Dag Klackenberg (M), Tina Acketoft (L) och Tuve Skånberg (KD) anför:

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

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

Frågan om en abstrakt normprövning behandlades endast kortfattat av Grundlagsutredningen (SOU 2008:125 s. 375), och det kan därför finnas behov av ytterligare utredningsåtgärder i denna del. Som exempel kan nämnas att närmare analysera skälen för och emot att införa en möjlighet till en abstrakt normprövning, antingen före eller efter det att en lag eller annan föreskrift har antagits. Det kan även vara angeläget att utreda möjligheterna att inrätta en särskild domstol med uppgiften att utöva den abstrakta normprövningen, en författningsdomstol. Även andra sätt att organisera den abstrakta normprövningen kan övervägas i detta sammanhang. Frågan om behovet av en författningsdomstol och normprövning har dock relativt nyligen utretts av Grundlagsutredningen. Kommitténs betänkande var resultatet av en överenskommelse mellan företrädare för samtliga riksdagspartier som enats om att inte lämna några reservationer eller särskilda yttranden. Mot bakgrund av detta avstår vi från att nu ge uttryck för en avvikande uppfattning i en reservation.

2. Domstolarnas oberoende, punkt 19 (M)

Andreas Norlén (M), Annicka Engblom (M), Marta Obminska (M) och Dag Klackenberg (M) anför:

Vi står förvisso fortfarande bakom våra övriga förslag i kommittémotionerna 2016/17:3294 och 2017/18:3128 till åtgärder för att stärka domstolarnas och

domarnas oberoende. Eftersom det nu finns enighet i flera viktiga frågor väljer vi, av respekt för denna överenskommelse, att inte reservera oss i övriga delar.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Motioner från allmänna motionstiden 2016/17

2016/17:57 av Robert Hannah (L):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda och sedermera införa medborgerlig förslagsrätt till riksdagen och tillkännager detta för regeringen.

2016/17:367 av Rickard Nordin (C):

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

2016/17:1051 av Niclas Malmberg m.fl. (MP, V, L, C, S):

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 ska 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 ska återkomma med förslag till avskaffande av bekännelsetvånget för statschefen, dvs. en religionsfrihet för alla medborgare, och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen ska återkomma till riksdagen med förslag till avskaffande av successionsordningens krav på att prinsar och prinsessor av det kungliga svenska huset inte får ingå äktenskap i det fall att regeringen efter hemställan från konungen inte lämnat sitt samtycke därtill och tillkännager detta för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen ska återkomma med förslag till avskaffande av förbudet för tronföljare att lämna riket utan konungens vetskap och samtycke och tillkännager detta för regeringen.

2016/17:1155 av Sara Karlsson m.fl. (S):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om ett demokratiskt statsskick och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att en utredning bör tillsättas som ser över hur Sveriges statsskick ska se ut efter monarkins avskaffande och tillkännager detta för regeringen.

2016/17:1156 av Teres Lindberg (S):

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

2016/17:1158 av Anna-Lena Sörenson m.fl. (S):

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

2016/17:1265 av Jonas Jacobsson Gjörtler (M):

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

2016/17:1291 av Anti Avsan och Jessika Roswall (båda M):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om behovet av att utreda i vad mån den i 10 kap. 13 § regeringsformen föreskrivna skyldigheten att hålla utrikesministern underordnad är förenlig med principen om domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas självständighet, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

2016/17:1298 av Jan Lindholm (MP):

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

2016/17:1345 av Hanna Wigh (SD):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utlysa en ny folkomröstning om Sveriges medlemskap i EU och tillkännager detta för regeringen.

2016/17:1449 av Jenny Petersson (M):

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

2016/17:1468 av Boriana Åberg (M):

Del 1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att överväga en reformering av riksdagen och tillkännager detta för regeringen.

Förslaget behandlas i den del som avser färre parlamentariker.

2016/17:1649 av Stefan Jakobsson och Robert Stenkvist (båda SD):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att innan/under valet 2018 folkomrösta om utträde ur EU och tillkännager detta för regeringen.

2016/17:1733 av Birgitta Ohlsson (L):

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

2016/17:1735 av Birgitta Ohlsson och Said Abdu (båda L):

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

2016/17:1742 av Pavel Gamov (SD):

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

2016/17:1778 av Said Abdu (L):

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

2016/17:1929 av Hans Wallmark (M):

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

2016/17:2264 av Markus Wiechel (SD):

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

2016/17:2332 av Johnny Skalin (SD):

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

2016/17:2347 av Björn Söder (SD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen ska verka för en omförhandling av medlemskapet i EU så att svenska folket kan ges möjlighet att ta ställning till om Sverige ska lämna det överstatliga EU, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Sveriges EU-medlemskap inte ska stå inskrivet i grundlagen och tillkännager detta för regeringen.

2016/17:2360 av Johnny Skalin (SD):

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

2016/17:2361 av Johnny Skalin (SD):

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

2016/17:2549 av Mikael Jansson och David Lång (båda SD):

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

2016/17:2560 av Mikael Jansson och David Lång (båda SD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att införa en ny programskrivning med kontinental förebild, där vi erkänner att Sverige är svenskarnas land samt den svenska kulturella särarten, det svenska språket och den svenska historien så som avgörande för framväxten av det moderna Sverige och att det nutida Sverige är en

fortsättning på den svenska historien, och riksdagen tillkännager detta för regeringen.

4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att de helgdagar, med undantag för första maj vilken bör ersättas med en annan helgdag, som anges i lagen (1989:253) om allmänna helgdagar ska lyftas in på lämplig plats i regeringsformen och tillkännager detta för regeringen.

2016/17:2562 av Mikael Jansson och David Lång (båda SD):

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

2016/17:2729 av Erik Bengtzboe (M):

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

2016/17:2752 av Erik Bengtzboe (M):

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

2016/17:2801 av Börje Vestlund m.fl. (S):

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

2016/17:2807 av Peter Persson m.fl. (S):

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

2016/17:2809 av Börje Vestlund m.fl. (S):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Sverige i EU ska verka för att EU ska vidta åtgärder mot Ungern och tillkännager detta för regeringen.

2016/17:2856 av Tuve Skånberg m.fl. (KD):

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

2016/17:2921 av Markus Wiechel (SD):

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

2016/17:2931 av Fredrik Eriksson och Jonas Millard (båda SD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att införa ett moderniserat ämbetsansvar, även för statsråd, och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att knyta KU, JO och domstolarna närmare varandra för att öka möjligheterna till ett effektivare ansvarsutkrävande än i dag, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att även f.d. statsråd ska vara skyldiga att vid vite infinna sig till KU:s utfrågning, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda hur ett ändamålsenligt abstrakt normprövningssystem kan bli en del i svensk rättsordning, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda hur ansvar kan utkrävas av regeringen om den agerat genom ombud, som t.ex. en nationell samordnare eller en ombudsman, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

2016/17:2932 av Fredrik Eriksson och Jonas Millard (båda SD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att införa en ny programskrivning med kontinental förebild där den svenska grundlagen erkänner den svenska historien, det svenska språket, att Sverige är svenskarnas land och den svenska kulturella särarten såsom avgörande för framväxten av det moderna Sverige och att det nutida Sverige är en fortsättning på den svenska historien, och detta tillkännager riksdagen 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.
6. 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 detta tillkännager riksdagen för regeringen.
7. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att ta bort EU och FN ur regeringsformen och tillkännager detta för regeringen.
8. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att grundlagsfästa att valutan i Sverige är svensk krona och tillkännager detta för regeringen.

9. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att grundlagsfästa att Du gamla, du fria är Sveriges officiella nationalsång och tillkännager detta för regeringen.
10. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att med engelsk förebild folkomrösta om medlemskapet i EU och tillkännager detta för regeringen.
12. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att återinföra monarkens uppgift att utse regering och tillkännager detta för regeringen.
13. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att införa en skrivning om att en ny monark ska väljas om den nuvarande ätten Bernadotte utslöcknar, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
14. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att återinföra statsrådsförsäkran och tillkännager detta för regeringen.

2016/17:3294 av Andreas Norlén m.fl. (M):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över Domstolsverkets roll och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över Justitiekanslerns tillsyn av domstolarna och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över domstolsanslagets placering i statens budget och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om rekryteringen av justitieråd till Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen och tillkännager detta för regeringen.

Motioner från allmänna motionstiden 2017/18

2017/18:10 av Caroline Szyber (KD):

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

2017/18:33 av Björn Söder (SD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen ska verka för en omförhandling av medlemskapet i EU så att svenska folket kan ges möjlighet att ta ställning till om Sverige ska lämna det överstatliga EU, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Sveriges EU-medlemskap inte ska stå inskrivet i grundlagen och tillkännager detta för regeringen.

2017/18:140 av Said Abdu (L):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda hur en begränsning eller obalans i maktförhållandena mellan Regeringskansliet och riksdagen kan undvikas och tillkännager detta för regeringen.

2017/18:141 av Said Abdu (L):

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

2017/18:164 av Jeff Ahl och Dennis Dioukarev (båda SD):

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

2017/18:289 av Jan Lindholm (MP):

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

2017/18:328 av Johnny Skalin (SD):

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

2017/18:336 av Johnny Skalin (SD):

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

2017/18:337 av Johnny Skalin (SD):

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

2017/18:367 av Birgitta Ohlsson och Christina Örnebjär (båda L):

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

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

2017/18:370 av Birgitta Ohlsson och Nina Lundström (båda L):

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

2017/18:445 av Robert Hannah (L):

- 1.1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda och sedermera införa medborgerlig förslagsrätt till riksdagen och till kommun- och landstingsfullmäktige och tillkännager detta för regeringen.

Förslaget behandlas i den del som avser att införa medborgerlig förslagsrätt till riksdagen.

2017/18:490 av Jeff Ahl (SD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Sverige omedelbart bör inleda omförhandlingar om sitt medlemskap och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en folkomröstning den 6 juni 2016 med möjlighet för svenska folket att säga ja till utträde ur EU och ja till ett nordiskt vägval och tillkännager detta för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om Storbritannien och tillkännager detta för regeringen.
6. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om valedlarnas utformning och tillkännager detta för regeringen.

2017/18:495 av Robert Hannah (L):

- 1.1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda och sedermera införa medborgerlig förslagsrätt till riksdagen och till kommun- och landstingsfullmäktige och tillkännager detta för regeringen.

Förslaget behandlas i den del som avser att införa medborgerlig förslagsrätt till riksdagen.

2017/18:558 av Anna Hagwall (-):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att reducera riksdagen till 199 ledamöter och tillkännager detta för regeringen.

2017/18:691 av Teres Lindberg (S):

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

2017/18:794 av Sara Karlsson m.fl. (S):

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

2017/18:845 av Niklas Karlsson och Peter Persson (båda S):

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

2017/18:878 av Jonas Millard 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.
6. 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.
8. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utmönstra 1 kap. 10 § ur regeringsformen och tillkännager detta för regeringen.
9. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att med engelsk förebild folkomrösta om medlemskapet i EU 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.
12. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att införa en skrivning om att en ny monark ska väljas om den nuvarande ätten Bernadotte utslocknar, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

13. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att återinföra monarkens uppgift att utse regering och tillkännager detta för regeringen.
14. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att återinföra statsrådsförsäkran och tillkännager detta för regeringen.

2017/18:879 av Jonas Millard m.fl. (SD, -):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att införa ett moderniserat ämbetsansvar för högt uppsatta politiker såsom statsråd och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att knyta konstitutionsutskottet, Justitieombudsmannen och domstolarna närmare varandra och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att även avgångna statsråd och andra ska kunna föreläggas vid vite att infinna sig till konstitutionsutskottets utfrågningar, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om sanningsplikt och tillkännager detta för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om ett abstrakt normprövningssystem och tillkännager detta för regeringen.
6. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om normprövning av EU-rättsakter och tillkännager detta för regeringen.
7. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda hur ansvar kan utkrävas av regeringen om den agerat genom ombud som t.ex. en nationell samordnare eller en ombudsman, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

2017/18:1139 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att det bör utredas hur ett effektivt grundlagsskydd för public service ska utformas 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 de beslut som riksdagen har att fatta om public service ska fattas med kvalificerad majoritet, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

2017/18:1183 av Jonas Jacobsson Gjörtler (M):

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

2017/18:1270 av Maria Abrahamsson (M):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om behovet av att utreda i vad mån den i 10 kap. 13 § regeringsformen föreskrivna skyldigheten att hålla utrikesministern underlättad är förenlig med principen om domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas självständighet, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

2017/18:1538 av Lars Beckman (M):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att överväga grundlagsskydd för den kommunala revisionen och tillkännager detta för regeringen.

2017/18:1552 av Johnny Skalin (SD):

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

2017/18:1557 av Johnny Skalin (SD):

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

2017/18:1566 av Johnny Skalin (SD):

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

2017/18:1641 av Anna-Lena Sörenson m.fl. (S):

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

2017/18:1700 av Jan Lindholm (MP):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se på vilket sätt Sverige kan ta ett slutgiltigt steg från monarki till republik och tillkännager detta för regeringen.

2017/18:1803 av Jesper Skalberg Karlsson (M):

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

2017/18:2079 av Markus Wiechel (SD):

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

2017/18:2086 av Markus Wiechel (SD):

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

2017/18:2120 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att en utredning bör tillsättas för att utreda det svenska statskicket i syfte att införa republik och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör vidta åtgärder för att granska och öka insynen i hov- och slotsstatens ekonomi och verksamhet och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör utreda monarkens totala åtalsimmunitet i syfte att den ska upphävas och tillkännager detta för regeringen.

2017/18:2130 av Maria Weimer m.fl. (L, MP, S, C, V):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att det bör tillsättas en utredning om avskaffande av monarkin och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag till avskaffande av statschefens åtalsimmunitet och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med förslag till avskaffande av bekenntsetvånget för statschefen (dvs. en religionsfrihet för alla medborgare) och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag till avskaffande av successionsordningens krav på att prinsar och prinsessor av det kungliga svenska huset inte får ingå äktenskap i det fall att regeringen inte efter hemställan från konungen lämnat sitt samtycke därtill, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med förslag till avskaffande av förbudet för tronföljare att lämna riket utan konungens vetskap och samtycke och tillkännager detta för regeringen.
6. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med förslag till krav på insyn i kungliga

hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet och tillkännager detta för regeringen.

2017/18:2270 av Jan Ericson (M):

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

2017/18:2405 av Borian Åberg (M):

Del 1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att överväga en reformering av riksdagen och tillkännager detta för regeringen.

Förslaget behandlas i den del som avser minskning av antalet riksdagsledamöter.

2017/18:2739 av Jenny Petersson (M):

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

2017/18:2815 av Jan Björklund m.fl. (L):

30. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om framtagandet av en demokratikanon och tillkännager detta för regeringen.

2017/18:2853 av Rickard Nordin (C):

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

2017/18:2991 av Sofia Fölster (M):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att tillsätta en utredning gällande att se över Sveriges statsskick i syfte att avveckla monarkin på sikt och tillkännager detta för regeringen.

2017/18:3121 av Beatrice Ask m.fl. (M, C, L, KD):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om det civila samhällets betydelse för demokratin, om att utveckla och tydliggöra relationen mellan staten och det civila samhället och om att fortsätta att utveckla politiken för det civila samhället och tillkännager detta för regeringen.

2017/18:3128 av Beatrice Ask m.fl. (M):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över reglerna för utnämning av justitieråd och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över behovet att i grundlag reglera högsta antal ledamöter i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att överväga att i grundlag reglera den lägsta ålder som ett justitieråd ska ha uppnått för att kunna åläggas att gå i pension och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över möjligheten för Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen att sammanträda i särskild sammansättning alternativt att slå samman dessa båda domstolar och tillkännager detta för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över hur långt domstolarnas grundlagsstadgade självständighet sträcker sig och överväga om det finns anledning att i detta hänseende förtydliga regeringsformen, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

2017/18:3194 av Jan Björklund m.fl. (L):

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

2017/18:3240 av Karin Enström m.fl. (M):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att EU-samarbetet ska användas för att hitta lösningar på gränsöverskridande problem och om att problem som bäst hanteras på nationell nivå ska hanteras på nationell nivå, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att EU bör ställa tydligare krav på EU:s medlemsländer att följa fattade EU-beslut exempelvis genom att använda ekonomiska incitament i större utsträckning, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
14. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att överväga de förslag som diskuteras om att stärka de nationella parlamentens roll genom att ett visst antal nationella parlamentet ska kunna stoppa lagförslag, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
18. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en översyn av EU:s institutioner och inre arbete och tillkännager detta för regeringen.

2017/18:3308 av Erik Bengtzboe (M):

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

2017/18:3388 av Runar Filper (SD):

3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att skydda det svenska språket i lag, klassificerat som nationalspråk och tillkännager detta för regeringen.

2017/18:3480 av Johanna Jönsson (C):

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

2017/18:3569 av Ulf Kristersson m.fl. (M):

35. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att stärka domstolarnas oberoende och tillkännager detta för regeringen.

2017/18:3587 av Tina Acketoft m.fl. (L):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att nämna de nationella minoriteterna och minoritetsspråken i regeringsformen och tillkännager detta för regeringen.

2017/18:3588 av Tina Acketoft m.fl. (L):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om grundlagsreglering av antalet domare i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om grundlagsreglering av pensionsåldern för domare och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om styrningen av Domstolsverket och tillkännager detta för regeringen.

2017/18:3859 av Maria Stockhaus (M):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att den riksdagsledamot, ledamot i landstings- eller regionfullmäktige samt ledamot i kommunfullmäktige som vill lämna sitt ursprungsparti under en mandatperiod ska bli tvungen att lämna sitt riksdagsämbete och att en ny person ska få möjlighet att träda in hos det parti som berörs, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att en lag som hanterar politiska vildar ska införas och tillkännager detta för regeringen.