



Författningsfrågor

Sammanfattning

I detta betänkande behandlas 50 motionsyrkanden i författningsfrågor. 27 av motionsyrkandena tar upp samma eller i huvudsak samma frågor som utskottet behandlade våren 2007 i betänkande 2006/07:KU11, och dessa behandlas därför förenklat i ett särskilt avsnitt.

Övriga yrkanden gäller statsskicket, valsystemet, utnämningar och förtroendeuppdrag, den svenska förvaltningsmodellen, uppenbarhetsrekvisitet och författningsdomstol samt redovisning av partibidrag.

Utskottet har avstyrkt samtliga motionsyrkanden. En reservation (s, v) har avgetts i fråga om det offentliga äganderätt och en (s, v) om utnämningsspolitiken. Ett särskilt yttrande (s) har avgetts beträffande redovisning av partibidrag. I fråga om den förenklade motionsberedningen finns ett särskilt yttrande.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	4
Utskottets överväganden	6
Statsskicket	6
Motionerna	6
Bakgrund	7
Grundlagsutredningen	8
Tidigare behandling	8
Utskottets ställningstagande	9
Valsystemet	9
Motionerna	9
Gällande regler	12
Grundlagsutredningen	16
Tidigare behandling	16
Utskottets ställningstagande	17
Det offentligas äganderätt	18
Motionerna	18
Gällande bestämmelser	18
Utskottets ställningstagande	19
Utnämningar och förtroendeuppdrag	19
Motionerna	19
Bakgrund	20
Gällande regler	20
Rekryteringsförfarandet	21
Tidigare behandling	22
Grundlagsutredningen	24
Utskottets ställningstagande	24
Den svenska förvaltningsmodellen	24
Motionerna	24
Gällande regler	25
Utredningar	26
Utskottets ställningstagande	27
Författningsdomstol och uppenbarhetsrekvisitet	28
Motionen	28
Gällande regler	28
Bakgrund	29
Grundlagsutredningen	32
Utskottets ställningstagande	32
Redovisning av partibidrag	33
Motionen	33
Bakgrund	33
Utskottets ställningstagande	36
Motioner som bereds förenklat	37
Reservationer	38
1. Det offentligas äganderätt, punkt 3 (s, v)	38
2. Utnämningar och förtroendeuppdrag, punkt 4 (s, v)	39

Särskilda yttranden	40
1. Redovisning av partibidrag, punkt 7 (s)	40
2. Motioner som bereds förenklat, punkt 8 (v, mp)	40
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	41
Motioner från allmänna motionstiden hösten 2006	41
Motioner från allmänna motionstiden hösten 2007	41

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Statsskicket

Riksdagen avslår motionerna 2007/08:K338, 2007/08:K352 och 2007/08:K356.

2. Valsystemet

Riksdagen avslår motionerna 2006/07:K257, 2006/07:K270, 2006/07:K301, 2006/07:K367, 2007/08:K221, 2007/08:K288 yrkandena 1 och 2, 2007/08:K307, 2007/08:K320 och 2007/08:K387.

3. Det offentliga äganderätt

Riksdagen avslår motionerna 2007/08:K268 och 2007/08:K404 yrkande 9.

Reservation 1 (s, v)

4. Utnämningar och förtroendeuppdrag

Riksdagen avslår motionerna 2007/08:K311, 2007/08:K405 och 2007/08:Fi277 yrkande 26.

Reservation 2 (s, v)

5. Den svenska förvaltningsmodellen

Riksdagen avslår motionerna 2007/08:K256 och 2007/08:K273.

6. Författningsdomstol och uppenbarhetsrekvisitet

Riksdagen avslår motionerna 2007/08:K318 och 2007/08:K395.

7. Redovisning av partibidrag

Riksdagen avslår motion 2007/08:K370.

8. Motioner som bereds förenklat

Riksdagen avslår motionerna 2007/08:K205, 2007/08:K206, 2007/08:K207, 2007/08:K229, 2007/08:K251, 2007/08:K262, 2007/08:K269, 2007/08:K290, 2007/08:K292, 2007/08:K293, 2007/08:K310, 2007/08:K315 yrkandena 1 och 2, 2007/08:K316, 2007/08:K336, 2007/08:K359 yrkandena 1–3, 2007/08:K365, 2007/08:K377 yrkandena 1–5, 2007/08:K383 yrkandena 1 och 2 samt 2007/08:K396.

Stockholm den 12 februari 2008

På konstitutionsutskottets vägnar

Berit Andnor

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Berit Andnor (s), Per Bill (m), Eva Bengtson Skogsberg (m), Stefan Tornberg (c), Yilmaz Kerimo (s), Mauricio Rojas (fp), Helene Petersson i Stockaryd (s), Björn Leivik (m), Billy Gustafsson (s), Ingvar Svensson (kd), Anna Bergkvist (m), Phia Andersson (s), Annie Johansson (c), Mikael Johansson (mp), Karl Sigfrid (m), Sinikka Bohlin (s) och Mats Einarsson (v).

Utskottets överväganden

Statsskicket

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker med hänvisning till Grundlagsutredningen tre motioner som gäller förstärkning av riksdagens roll respektive ett utökat ansvar för statschefen.

Motionerna

Tre motioner tar upp frågor om statsskicket som inte behandlats tidigare under valperioden. Anne-Marie Pålsson (m) begär i motion 2007/08:K338 ett tillkännagivande för regeringen om förstärkning av riksdagens makt och politiska inflytande. Mot bakgrund av den viktiga roll grundlagen tilldelat riksdagen är det enligt motionären viktigt att riksdagen i allmänhetens ögon inte uppfattas som en betydelselös organisation, och det är minst lika viktigt att riksdagen i praktiken inte heller fungerar som en sådan. För detta behövs tilläggsdirektiv till Grundlagsutredningen. Regeringen bör enligt motionen aktivt arbeta i riktning mot att stärka riksdagens makt och politiska inflytande.

Hans Wallmark (m) begär i motion 2007/08:K352 ett utökat ansvar för statschefen. I dag gäller att det efter ett val är den avgående av riksdagen utsedde talmannen som ska sondera terrängen för vem som ska få förtroendet att bli föreslagen som statsminister och regeringsbildare. I Sverige har det utvecklats en praxis kring att talmannen hämtas från det politiska block som har majoritet i riksdagen. En alternativ modell kan enligt motionären vara den som tillämpas i såväl de flesta republiker som de flesta av de europeiska konstitutionella monarkierna, där det är statschefen som föreslår regeringsbildare. Fördelarna med detta är flera. Innehavaren av statschefsämbetet skiftar aldrig direkt med en ny parlamentarisk majoritet utan har sin ställning garanterad antingen genom direkta eller indirekta val eller som i Sveriges fall genom vår monarki. Statschefen är aldrig därför direkt inblandad i de parlamentariska striderna utan kan stå över dessa. När den parlamentariska majoriteten förändras kan statschefen fungera som en opartisk samtalsledare utan att behöva bli misstänkt för att sätta sitt eget partis vilja framför riksdagsmajoritetens och därmed folkmajoritetens. En förändrad ordning kring talmannens respektive statschefens roll vid regeringsbildande kräver enligt motionen en ordentlig utredning innan det kan bli verklighet.

Ett liknande förslag finns i motion 2007/08:K356 av Andreas Norlén m.fl. (m, kd, fp), där det begärs ett tillkännagivande för regeringen om att statschefen ska överta de uppgifter som enligt 6 kap. 2 § första stycket

regeringsformen i dag åvilar talmannen i samband med att statsminister ska utses. Därmed skulle monarken enligt motionen kalla partiernas företrädare till samråd och utifrån resultaten vid dessa samråd besluta sig för vem han eller hon ska föreslå till statsminister. Därefter skulle riksdagen ta ställning till statschefens förslag och anta eller förkasta detsamma. Parlamentarismens principer skulle således ligga fast. Rent principiellt är det logiskt att det är statschefen, statens främsta företrädare, som leder arbetet med att finna en lämplig kandidat till posten som regeringschef, dvs. statens främsta politiska ledare.

Bakgrund

Enligt 1 kap. 4 § regeringsformen är riksdagen folkets främsta företrädare. Enligt 1 kap. 5 § är konung eller drottning, som enligt successionsordningen innehar Sveriges tron, rikets statschef. Enligt 6 kap. 2 § kallar talmannen, när statsminister ska utses, företrädare för varje parti-grupp inom riksdagen till samråd. Talmannen överlägger med vice talmännen och avger sedan förslag till riksdagen. Riksdagen ska senast på fjärde dagen härfter pröva förslaget genom omröstning.

Förutsättningarna för att få tjänstgöra som statschef anges i 5 kap. regeringsformen. Som statschef får endast den tjänstgöra som är svensk medborgare och har fyllt 18 år. Den som ska tjänstgöra som statschef får inte samtidigt vara statsråd eller utöva uppdrag som talman eller riksdagsledamot (2 §). Bestämmelser om statschefens uppgifter finns i 5 kap. regeringsformen samt i riksdagsordningen.

Inför 1974 års regeringsform hölls inom Grundlagberedningen ingående överläggningar innan beredningens ledamöter nådde fram till en gemensam ståndpunkt i de väsentliga frågorna rörande statschefens ställning, 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 att statschefens roll vid regeringsbildningen fördes över till riksdagen och dess organ. Statschefen blev således inte innehavare av någon politisk makt men behöll enligt beredningens förslag sin ställning som symbol för riket och sina representativa uppgifter (SOU 1972:15).

Statschefens uppgifter inskränktes vid införandet av den nuvarande regeringsformen till att avse vissa funktioner. Regeringsskifte äger rum vid en särskild konselj, som hålls inför statschefen. Konselj ska ”när så erfordras” hållas under statschefens ordförandeskap. Statschefen är ordförande vid sammanträde med Utrikesnämnden. Statschefen förklarar också riksmötet öppnat. I övrigt bestäms statschefens representativa uppgifter till stor del genom sedvana. Av särskilt intresse anses rollen som rikets främste företrädare i förhållande till andra länder vara. Vidare fullgör statschefen inrikes representationsuppgifter av mer eller mindre officiell karaktär på skilda

områden i samhällslivet. För att kunna fullgöra sina representativa uppgifter måste statschefen vara väl orienterad om rikets in- och utrikespolitiska angelägenheter, vilket är bakgrunden till föreskriften om informationskonsejer under statschefens ordförandeskap.

Talmannen utses enligt 4 kap. 2 § regeringsformen för valperioden. Samtidigt utses en förste, andre och tredje vice talman. Valet äger enligt 8 kap. 1 § riksdagsordningen rum vid första sammanträdet under riksdagens valperiod. Med hänsyn till de nya uppgifter som tilldelats talmannen och för att ytterligare stärka hans ställning har det ansetts angeläget att han ”skall stå utanför det i snävare bemärkelse politiska uppdraget” (prop. 1973:90 s. 257).

Grundlagsutredningen

Regeringen tillkallade sommaren 2004 en parlamentarisk kommitté med uppdrag att göra en samlad översyn av regeringsformen (dir. 2004:96).

I uppdraget ingår bl.a. att göra en utvärdering och översyn av de bestämmelser som reglerar regeringsbildningsprocessen och förhållandet mellan riksdag och regering i övrigt. Kommittén har vida ramar för sitt arbete. Den är i princip oförhindrad att ta upp alla frågor som kan anses falla inom ramen för de frågeställningar som kommittén har i uppdrag att se över. Det är dock inte fråga om att genomföra någon total författningsreform. Uppdraget omfattar alltså inte de grundläggande principer för statsskicket som slås fast i regeringsformens inledande bestämmelser och inte heller det förhållande att Sverige är en monarki.

Proceduren för regeringsbildning ska tas upp i kommitténs arbete. Kommittén bör enligt direktiven studera hur bestämmelserna om regeringsbildning och om misstroendeförklaring har tillämpats under senare år. I samband med att kommittén ser över valsystemet och bestämmelserna om regeringsbildning är det enligt direktiven naturligt att den också i stort ser över regeringens förhållande till riksdagen. I uppdraget ingår att föreslå de förändringar som kommittén finner motiverade. Kommittén ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 december 2008.

Tidigare behandling

Våren 2004 behandlade utskottet en rad motioner om bl.a. regeringsbildning i betänkande 2003/04:KU13 Val och regeringsbildning. Till betänkandet är fogade bl.a. tre rapporter rubricerade Personval 2002, Valsystemet i Tyskland – En lyckad blandning? respektive Valutslag och regeringsbildning. Det underlag som inhämtats visade enligt utskottets mening att erfarenheterna från andra länder inte nödvändigtvis behövde vara samstämmiga med de svenska. Såvitt avsåg frågor om regeringsbildning visade den studie som utförts på uppdrag av utskottet att också de konstitutionella lösningarna varierade högst väsentligt bland EU:s medlemsstater. Utskottet såg det som naturligt med en fortsatt bred diskussion kring frågor med

anknytning till systemet med regeringsbildning. Utskottet såg det som en möjlighet att den då aviserade översynen med sitt samlade perspektiv kunde komma att omfatta regeringsbildningen och därmed sammanhängande frågor. En sådan diskussion hade sin grund i frågan om vilket krav som borde uppställas på stöd i riksdagen för regeringen. Den frågan har i sin tur samband med frågor om talmannens funktion i regeringsbildningsprocessen. Systemet för regeringsbildning borde även diskuteras med hänsyn tagen till hur relationen i stort mellan regering och riksdag ska vara utformad.

Våren 2006 avstyrktes ett motionsyrkande som gällde regeringsbildningen med hänvisning till Grundlagsutredningens arbete (2005/06:KU15).

Utskottets ställningstagande

Utskottet anser att resultatet av Grundlagsutredningens arbete bör avvaktas och avstyrker därför motionerna 2007/08:K338 (m), 2007/08:K352 (m) och 2007/08:K356 (m, kd, fp).

Valsystemet

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker med hänvisning till Grundlagsutredningen motioner om enmansvalkretsar (m), fördelningen av mandaten till länen (m), valkretsindelningen, proportionaliteten och utjämningsmandat i kommunala val (s, c, fp respektive mp) och om ökat inslag av personval till riksdagen (m).

Motionerna

Mats G Nilsson (m) begär i motion 2007/08:K288 att det införs majoritetsval i enmansvalkretsar i riksdagsvalet (yrkande 1) och att Stockholms stad blir ett försöksområde för enmansvalkretsar i valet 2014 (yrkande 2). Systemet med proportionella val som infördes 1909 har enligt motionen lett till partilistor med många för väljarna okända namn och stora valkretsar. De olika partierna bestämmer i sina interna processer rangordningen på listorna utan att väljarna kan påverka utformningen nämnvärt. Personvalsformen har haft en mycket liten betydelse i praktiken. Majoritetsval i enmansvalkretsar är personval i dess renaste form. Interna partiprocesser sätts åt sidan. Enskilda kandidater och deras idéer hamnar enligt motionen i centrum när väljarna ska avgöra vem som ska representera dem, och alla människor i Sverige får en egen representant i riksdagen. Utlovade vallöften kan utvärderas och personligt ansvar utkrävas.

I motion 2006/07:K301 av Anne Marie Brodén (m) begärs en översyn av reglerna för fördelning av mandaten till länen. Motionären framhåller att fördelningen av de utjämningsmandat som tillfallit ett parti i ett riksdagsval ursprungligen skedde efter den jämkade uddatalsmetoden, dvs. även om partiet i en valkrets inte erhållit mandat delades röstetalet med 1,4 för att få fram ett jämförelsetal. Sedermera (från 1988 års val) ändrades detta system så att den jämkade uddatalsmetoden är huvudregel, men om partiet i en valkrets inte erhållit något mandat ska divisorn för jämförelsetalet vara 1, dvs. röstetalet. Motiveringen var att det skulle underlätta den regionala spridningen av mandat. Vid 2006 års riksdagsval erhöll Hallands län 10 mandat trots att Halland är sjunde största län i Sverige med 285 000 invånare. I Dalarna har man 250 000 invånare men lyckades få 13 mandat till länet. Det är även intressant att ge exempel på hur ett enskilt partis röster blir olika mycket värda. Moderaterna i Halland erhöll 29,7 % röster, och för dessa röster erhöll man 3 mandat. I Dalarna lyckades Moderaterna få 3 mandat trots mycket färre röster. Det har inte blivit så som det var tänkt när det slår så snett i förhållande till länens storlek som i detta exempel. I en kommande analys av valsystemet bör regeringen enligt motionen uppmärksamma fördelningsmetodiken av både fasta mandat och utjämningsmandat till länen i förhållande till antalet invånare och partiernas röster i länet.

Louise Malmström m.fl. (s) begär i motion 2007/08:K320 en översyn av valsystemet och proportionaliteten på kommunal nivå i syfte att undvika situationer där den styrande majoriteten har fått färre röster än oppositionen.

I motion 2006/07:K367 av Kerstin Lundgren (c) begärs tilläggsdirektiv till Grundlagsutredningen om behovet av ett valsystem som säkerställer proportionaliteten i alla kommunala val. Motionären anser att nuvarande system med valkretsindelning i kommunvalet, där det dessutom inte finns något regelverk för när justeringar ska göras från två till tre eller flera valkretsar innebär att justeringar kan göras mer eller mindre godtyckligt men också av rent politiskt taktiska orsaker för att ”stänga” något/några partier utanför. Detta skulle inte, om ett system med proportionalitet i kommunvalet infördes, kunna användas på detta sätt, vilket är ytterligare en av fördelarna med införande av proportionella val i kommunvalet. Vidare bör i princip ett proportionellt valsystem för kommunvalen inte innehålla någon småpartispärr. Men om någon sådan spärr ska finnas bör denna inte vara högre än vad som i dag utgör den ”naturliga” spärren i en envalskrets kommun med 49 ledamöter, alltså 2.

Lennart Pettersson och Johan Linander (c) begär i motion 2007/08:K221 ett tillkännagivande till regeringen om valresultatets återspeglning av representationen i kommunfullmäktige. Enligt motionärerna är effekten av det nuvarande systemet att mandaten i kommunfullmäktige inte speglar valresultatet och därigenom blir det ett demokratiskt underskott. Det finns några olika sätt att lösa frågan. Ett är att det inte längre ska vara tillåtet med valkretsindelning. Ett annat är att om det finns en valkretsindelning

ska det också finnas utjämningsmandat i likhet med vad som finns i landstings- och riksdagsval. Det viktigaste är enligt motionen att en demokratisk rättvisa skapas med innebörden att varje röst är lika mycket värd oberoende av partiets storlek och i vilken geografisk del av kommunen som rösten läggs.

Frågan om valkretsindelningen vid kommunala val tas också upp i motion 2006/07:K270 av Krister Hammarberg (m). Kombinationen av flera valkretsar och bara fasta mandat kan leda till märkliga effekter. Det vore naturligt att göra valkretsindelningen frivillig. Där en sådan upplevs som relevant kan indelningen kvarstå och där motsatsen är fallet kan kommunen avstå från valkretsindelning. Motionären begär ett tillkännagivande till regeringen om behovet av lokal beslutanderätt över valkretsindelningen vid kommunala val.

I motion 2007/08:K387 av Gunnar Andrén (fp) begärs en ändring i 4 kap. 14 § vallagen så att uppdelning av kommuner i valkretsar också kräver utjämningsmandat. Beroende på hur rösterna faller i valkretsarna kan partier med få röster men i en valkrets bli välrepresenterade medan partier med fler röster men fördelade på två eller fler valkretsar kan bli helt utan mandat eller med färre mandat än partier med färre röster. Lösningen på denna orättvisa har i riksdags- och kommun/regionval lösts genom införande av utjämningsmandat. Det bör enligt motionen också göras i kommunval så att varje röst väger lika tungt. Genom utjämningsmandat – någon spärr behövs inte – förebyggs också möjligheten att manipulera valresultatet genom olika indelningar i valkretsar.

Helena Leander och Mats Pertoft (mp) begär i motion 2006/07:K257 en utredning av användandet av utjämningsmandat i valet till kommun- och landstingsfullmäktige. Motionärerna pekar på att systemet med utjämningsmandat saknas i valet till kommun- och landstingsfullmäktige. Motionärerna framhåller att en liten majoritet av folket kan rösta på politikens ena block, men det andra blocket kan ändå få en liten majoritet i kommun- eller landstingsfullmäktige. Att tappa några få röster i fel del av kommunen kan ge förödande konsekvenser för ett litet parti och förargliga konsekvenser för ett större, då ett mandat kan tappas till ett annat parti. På samma sätt kan man få onaturligt hög utdelning om man vinner några få röster i rätt krets.

I motion 2007/08:K307 av Finn Bengtsson m.fl. (m) begärs ett tillkännagivande för regeringen om ett ökat inslag av personval till riksdagen. Motionärerna föreslår att man överväger att göra ändringar i vallagen som dels behåller den struktur som råder i dag med riksdagslistor möjliga också för personvalskryss utifrån ett regionalt valdistriktsresonemang, dels gör det möjligt för en av partiet i ett valdistrikt nominerad person till ett riksdagsval att också bli valbar i hela riket. En väljare som explicit vill ha just en av partiets alla kandidater i riket som kandiderar till riksdagen bör på en blank partivalsedel kunna fylla i namnet på den aktuella kandidaten varvid denna röst räknas såväl partiet som den namngivna kandidaten till godo.

Därmed ökar möjligheterna till personval utifrån ett nationellt perspektiv på riksdagsvalet, vilket är principiellt och praktiskt viktigt för en levande representativ demokrati.

Gällande regler

Enligt 3 kap. 6 § regeringsformen är riket för val till riksdagen indelat i valkretsar. Mandaten i riksdagen utgörs av 310 fasta valkretsmandat och 39 utjämningsmandat. Enligt 3 kap. 8 § regeringsformen fördelas de fasta valkretsmandaten på varje valkrets proportionellt mellan partierna på grundval av valresultatet i valkretsen. Utjämningsmandaten fördelas mellan partierna så, att fördelningen av alla mandat i riksdagen, med undantag av de fasta valkretsmandat som har tillfallit parti med mindre än 4 % av rösterna, blir proportionell mot de i fördelningen deltagande partiernas röstetal i hela riket. Har parti vid fördelningen av de fasta valkretsmandaten erhållit flera mandat än som motsvarar den proportionella representationen i riksdagen för partiet, bortses vid fördelningen av utjämningsmandaten från partiet och de fasta valkretsmandat det har erhållit. Sedan utjämningsmandaten har fördelats mellan partierna, tillförs de valkretsar. Vid mandatfördelningen mellan partierna används uddatalsmetoden med första divisorn jämkad till 1,4.

Vid val till riksdagen är riket enligt 4 kap. 2 § vallagen (2005:837) indelat i 29 angivna valkretsar; de flesta motsvarar länen. Varje valkrets ska enligt 4 kap. 3 § få ett fast valkretsmandat för varje gång som antalet personer som har rösträtt i valkretsen är jämnt delbart med en trehundrationdel av antalet personer som har rösträtt i hela landet. Om inte alla fasta valkretsmandat kan fördelas på detta sätt, får valkretsarna de återstående mandaten i tur och ordning efter de överskott som uppstår vid beräkningen. Om överskottstalen är lika stora i två eller flera valkretsar, ska lotten avgöra vilken valkrets som ska få mandatet.

Enligt 14 kap. 3 § ska i riksdagsvalen de fasta valkretsmandaten för varje valkrets fördelas proportionellt mellan partier som får delta i fördelningen. Fördelningen görs genom att jämförelsetal beräknas för partierna med utgångspunkt i valresultatet i valkretsen. Det parti som vid varje beräkning får det största jämförelsetalet tilldelas ett mandat. Beräkningen ska göras med tillämpning av den jämkade uddatalsmetoden. Denna innebär att så länge ett parti ännu inte tilldelats något mandat beräknas jämförelsetalet genom att partiets röstetal i valkretsen delas med 1,4. När ett parti har fått ett mandat beräknas nytt jämförelsetal genom att partiets röstetal delas med 3. Därefter fortsätter man på samma sätt att dela partiets röstetal med närmast högre udda tal för varje tilldelat nytt mandat.

För att avgöra hur många mandat som ett parti ska ha sammanlagt i riksdagen för att vara proportionellt representerat i hela landet ska enligt 14 kap. 4 § den jämkade uddatalsmetoden tillämpas på hela landet som en valkrets. Varje parti ska tilldelas så många utjämningsmandat som behövs

för att partiet ska få en representation som svarar mot dess andel av samtliga giltiga röster i landet. Om ett parti vid fördelningen av de fasta valkretsmandaten har fått fler mandat än vad som behövs för att det ska vara proportionellt representerat i riksdagen, ska man enligt 14 kap. 5 § vid fördelningen av utjämningsmandaten bortse från partiet och de mandat det har fått. Detsamma gäller för ett parti och de mandat partiet fått, om det fått mindre än 4 % av rösterna i landet. Av de utjämningsmandat som ett parti har fått tillförs det första den valkrets där partiet efter fördelningen av de fasta valkretsmandaten har större jämförelsetal än i övriga valkretsar. Återstående mandat tillförs ett efter ett den valkrets där partiet för varje gång har störst jämförelsetal vid en fortsatt tillämpning av den jämkade uddatalsmetoden på partiets röstetal i valkretsarna. I en valkrets där partiet inte har fått något fast valkretsmandat ska dock jämförelsetalet vid tilldelningen av det första mandatet vara lika med partiets röstetal.

I första hand ska ordningen mellan kandidaterna inom samma parti enligt 14 kap. 9 § bestämmas på grundval av storleken på varje kandidats personliga röstetal. Personligt röstetal ska fastställas bara för en kandidat som fått särskilda personröster till ett antal av minst 8 % av partiets röstetal i valkretsen. Ett personligt röstetal fastställs på grundval av de särskilda personröster som avgivits för kandidaten. Valsedlar på vilka det lämnats särskilda personröster ordnas gruppvis efter partibeteckning. Därefter räknas antalet personröster för varje kandidat i gruppen. En kandidats personliga röstetal är lika med antalet personröster som har lämnats för kandidaten under samma partibeteckning. Den kandidat som har störst personligt röstetal tar första plats i ordningen, den som har näst störst tar andra plats och så vidare enligt samma grund.

Kan inte ett tillräckligt stort antal ledamöter utses på grundval av ett personligt röstetal, ska enligt 14 kap. 10 § ordningsföljden mellan återstående kandidater bestämmas genom att jämförelsetal beräknas på visst sätt.

Före år 1989 bestämdes fördelningen inom partierna av utjämningsmandat på valkretsar med tillämpning av den jämkade uddatalsmetoden. I den dåvarande vallagen (14 kap. 9 §) föreskrevs att av de utjämningsmandat som ett parti erhållit vid riksdagsvalet det första, med tillämpning av den jämkade uddatalsmetoden, skulle tillföras den valkrets där partiet efter fördelningen av de fasta valkretsmandaten uppvisade större jämförelsetal än i övriga valkretsar. Jämförelsetalet beräknades, så länge partiet ännu ej tilldelats något utjämningsmandat, genom att partiets röstetal i valkretsen delades med 1,4. Därefter beräknades jämförelsetalet genom att partiets röstetal delades med det tal som var ett högre än det dubbla antalet av de mandat som redan tilldelats partiet i valkretsen. Återstående utjämningsmandat tillfördes ett efter ett den valkrets där partiet varje gång uppvisade störst jämförelsetal vid fortsatt tillämpning av den jämkade uddatalsmetoden.

I förslaget som låg till grund för den nuvarande ordningen för fördelningen inom partierna av utjämningsmandat på valkretsar (prop. 1987/88:22 s. 50) konstaterades bl.a. att den dåvarande jämkningsregeln

hade den effekten att den systematiskt missgynnade små valkretsar vid utläggningen av utjämningsmandat på valkretsar. Detta hängde enligt propositionen samman med att det för ett parti som inte erhållit fasta mandat i alla valkretsar genom jämkningen blev svårare att få utjämningsmandaten förlagda till de valkretsar där partiet inte fått något mandat. De största valkretsarna, främst Stockholms kommun och län, favoriserades därför av den dåvarande jämkningsregeln. Det nu gällande systemet, som innebär att division 1,4 inte kommer till användning vid fördelningen av utjämningsmandaten inom ett parti, bedömdes medföra en mer rättvis fördelning av utjämningsmandat, större möjligheter att få en riksdags- eller landstingsledamot med önskad lokal anknytning samt över huvud taget en bättre regional fördelning.

Enligt 4 kap. 5 § vallagen ska vid val till landstingsfullmäktige landsting delas in i valkretsar. En valkrets ska omfatta en eller flera kommuner. En valkrets bör utformas så att den kan beräknas få minst åtta fasta valkretsmandat. Den bör ha en sammanhängande gränslinje. En del av en kommun får bilda en valkrets tillsammans med en annan kommun, en del av en annan kommun eller delar av andra kommuner, om valkretsen annars inte kan beräknas få minst åtta fasta valkretsmandat. En kommun får också delas in i två eller flera valkretsar, om man på så sätt kan uppnå en lämpligare valkretsindelning (4 kap. 6 §).

Mandaten i landstingsfullmäktige består enligt 4 kap. 9 § av fasta valkretsmandat och utjämningsmandat. Nio tiondelar av mandaten är fasta valkretsmandat. Om talet blir brutet när antalet fasta valkretsmandat beräknas, ska det rundas av till närmaste lägre hela tal. Återstående mandat är utjämningsmandat. Länsstyrelsen ska enligt 4 kap. 10 § senast den 30 april det år då ordinarie val ska hållas besluta hur många fasta valkretsmandat som varje valkrets ska ha. Därvid delas antalet personer som har rösträtt i landstinget med antalet fasta valkretsmandat och därefter delas antalet personer som har rösträtt i varje valkrets med det tal som blir resultatet av den beräkningen. Varje gång som antalet som har rösträtt i en valkrets är jämnt delbart med detta tal får den valkretsen ett mandat. Om inte alla fasta valkretsmandat kan fördelas på detta sätt, får valkretsarna de återstående mandaten i tur och ordning efter de överskott som uppstår vid beräkningen. När överskottstalen är lika stora i två eller flera valkretsar, ska lotten avgöra vilken valkrets som ska få mandatet.

Vid val till kommunfullmäktige är kommunen enligt 4 kap. 11 § en enda valkrets. Om en kommun har fler än 6 000 personer som har rösträtt, får kommunen dock enligt 4 kap. 12 § delas in i två eller flera valkretsar. Om det finns fler än 24 000 som har rösträtt i en kommun eller om det för kommunen ska utses minst 51 fullmäktige, ska kommunen delas in i två eller flera valkretsar. En kommun som har färre än 6 000 personer som har rösträtt får delas in i två eller flera valkretsar endast om det finns synnerliga skäl för det. En valkrets ska utformas så att den får minst 15

kommunfullmäktige. Den ska ha en sammanhängande gränslinje, om det inte finns särskilda skäl för något annat. Antalet fullmäktige för hela kommunen ska fördelas så jämnt som möjligt.

Samtliga mandat i kommunfullmäktige är enligt 4 kap. 14 § fasta mandat. Om en kommun är indelad i flera valkretsar, ska länsstyrelsen senast den 30 april det år då ordinarie val ska hållas besluta hur många mandat som varje valkrets ska ha. Antalet personer som har rösträtt i kommunen delas därvid med antalet mandat, och därefter delas antalet personer som har rösträtt i varje valkrets med det tal som blir resultatet av den beräkningen. Varje gång som antalet som har rösträtt i en valkrets är jämnt delbart med detta tal får den valkretsen ett mandat. Om inte alla mandat kan fördelas på detta sätt, får valkretsarna de återstående mandatet i tur och ordning efter de överskott som uppstår vid beräkningen. Om överskottstalen är lika stora i två eller flera valkretsar ska lotten avgöra vilken valkrets som ska få mandatet.

Om antalet mandat som en valkrets får enligt 4 kap. 14 § blir mindre än 15, ska antalet ändå bestämmas till 15. Antalet mandat i övriga kretsar ska då jämkas i motsvarande utsträckning. I ett sådant fall ska valkretsindelningen omprövas före nästa val (4 kap. 15 §).

Enligt 2 kap. 9 § vallagen ska ett parti som vill anmäla samtliga sina kandidater för ett visst val skriftligen göra detta hos den centrala valmyndigheten eller, i den utsträckning som regeringen bestämmer, länsstyrelsen. Tillsammans med anmälan ska partiet lämna en egenhändigt undertecknad förklaring från varje kandidat att han eller hon samtycker till anmälan. En anmälan av kandidater ska enligt 2 kap. 10 § för val till riksdagen avse en viss valkrets, för val till kommun- eller landstingsfullmäktige avse kommunen eller landstinget och för val till Europaparlamentet avse hela landet.

Om en väljare skriver till en kandidat på en valsedel för ett parti som inte registrerat sin partibeteckning eller anmält kandidater enligt 2 kap., ska enligt 7 kap. 2 § väljaren anses ha lämnat en personröst för den kandidaten. Har flera kandidater skrivits till på en sådan valsedel, ska väljaren anses ha lämnat en personröst för den första kandidaten.

Enligt 13 kap. 8 § vallagen ska ett kandidatnamn anses obefintlig bl.a. om kandidaten skrivits till på en valsedel som gäller för ett parti som registrerat partibeteckning och anmält kandidater eller kandidaten inte är anmäld och finns på valsedel för ett parti som registrerat partibeteckning och anmält kandidater. Kandidatnamn ska inte anses obefintliga på grund av att de strukits från en valsedel som upptar kandidater.

Den fria nomineringsrätten begränsades på detta sätt år 1997. Frågan diskuterades ingående i proposition 1996/97:70 Ny vallag (s. 125 f.). Vid en avvägning mellan skälen för och emot en inskränkning av den fria nomineringsrätten fann regeringen att den frivilliga ordning som föreslagits i betänkandet Utvärderat personval (SOU 1996:66) hade sådana fördelar att den mot bakgrund av det införda personvalet uppvägde den inskränkning i den fria nomineringsrätten som anmälningsförfarandet medförde. Reger-

ingen föreskog att strykningar av kandidatnamn på valsedlar inte skulle beaktas vid sammanräkningen och att tillskrivna namn inte skulle beaktas på valsedlar för partier som registrerat beteckning och anmält kandidater.

Grundlagsutredningen

Grundlagsutredningen har enligt sina direktiv (dir. 2004:96) att göra en utvärdering och översyn av hela valsystemet. Av central betydelse vid en sådan översyn är enligt direktiven valkretsindelningen vid val till riksdagen. Det står enligt direktiven kommittén fritt att i samband med översynen av valsystemet förutsättningslöst pröva frågor om ändring av den nuvarande valkretsindelningen vid val till riksdagen. Som utgångspunkt för uppdraget gäller att valkretsarna bör vara geografiskt sammanhängande och att deras gränser inte bör skära kommun- eller länsgränserna. I kommitténs uppdrag ingår att se över personvalets utformning. En särskild uppgift är att överväga om spärrarnas nivåer är de lämpligaste med hänsyn till syftet med spärrarna. Kommittén bör beakta vilken effekt en ändrad valkretsindelning kan komma att få på personvalsinslaget i valsystemet. Systemet med utjämningsmandat syftar enligt direktiven till att uppnå den riksproportionalitet som har ansetts önskvärd men innebär samtidigt att sambandet mellan t.ex. en av väljaren avgiven personröst och vem som blir vald riskerar att bli otydligt. Utredningen ska därför göra en översyn av systemet med utjämningsmandat. Kommittén bör förutsättningslöst utvärdera hur valsystemet har påverkat demokratins funktionssätt och pröva vilka förändringar av valsystemet som kan vara önskvärda.

Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 december 2008.

Tidigare behandling

Våren 2004 behandlade utskottet en motion (m) om behovet av en utredning om ett införande av enmansvalkretsar vid val till riksdagen. Utskottet avstyrkte motionen med hänvisning till den kommande Grundlagsutredningen (bet. 2003/04:KU13). Ett led i en översyn kunde enligt utskottet vara att – på sätt som utskottet låtit göra – inhämta uppgifter om andra valsystem och att även analysera effekterna av sådana system. Hösten 2005 avstyrkte utskottet i förenklad ordning en motion (m) om enmansvalkretsar (bet. 2005/06:KU5).

Frågan om proportionaliteten i valen till kommunfullmäktige behandlades av 2003 års vallagskommitté i betänkandet Ny vallag (SOU 2004:111). Kommittén framhöll (s. 164 f.) att det i olika sammanhang framförts krav på att det skulle införas ett mer proportionellt mandatfördelningssystem också för kommunvalen i de valkretsindelade kommunerna. Någon enighet bland partierna om hur ett sådant kommunproportionellt system i så fall borde utformas hade dock dittills inte lyckats uppnås. I samband med det lagstiftningsarbete som föregått den då gällande vallagen analyserades ingå-

ende frågan om införande av utjämningsmandat med eller utan småpartispärr, dock utan att något förslag om nyordning lades fram av det skälet att åsikterna gått alltför starkt isär inte bara i fråga om behovet av en småpartispärr utan också i fråga om angelägenheten av att göra valordningen mera lik den som gäller för övriga val. Frågan om kommunala utjämningsmandat hade därefter vid flera tillfällen tagits upp i motioner som alla avslagits av riksdagen (bet. 1998/99:KU17, 2000/01:KU7 och 2001/02:KU8). Kommittén pekade vidare på att proportionaliteten i kommunvalen åter hade aktualiserats i samband med 2002 års val. Olika aspekter på frågan om hur en proportionalitet kunde uppnås hade också aktualiserats i flera motioner (bet. 2003/04:KU13). I huvudsak två metoder hade förespråkats. Den ena var att helt avskaffa eller i vart fall ytterligare begränsa möjligheten att dela in kommunen i valkretsar. Den andra var att införa ett system med utjämningsmandat. Inom 2003 års vallagskommitté kunde inte uppnås någon enighet till hur frågan kunde lösas. Kommittén var splittrad inte bara i frågan om man som metod för att öka proportionaliteten skulle avskaffa eller begränsa valkretsindelningen eller införa ett system med utjämningsmandat. Kommittén var också splittrad i frågan om en särskild spärr mot småpartier och vilken spärrnivå som i så fall borde tillämpas. Kommittén hänvisade till Ansvarskommittén och Grundlagsutredningen. I regeringens proposition 2004/05:163 Ny vallag gjordes bedömningen att det inte borde ske någon förändring av nuvarande regler som innebär att det inte finns vare sig utjämningsmandat eller procentspärr vid val till kommunfullmäktige. Regeringen hänvisade till Grundlagsutredningens uppdrag, som bl.a. innefattar att göra en utvärdering av hela valsyste­met inklusive frågor om utjämningsmandat och småpartispärr. I den mån det finns förutsättningar för en ändrad syn på frågan om proportionaliteten vid val till kommunfullmäktige kan denna enligt regeringen tas om hand inom ramen för den utredningens arbete. Vid riksdagsbehandlingen av propositionen anslöt sig utskottet till regeringens bedömning och avstyrkte en rad motioner i frågan (bet. 2005/06:KU9 s. 19).

Frågan om fördelningen av mandat inom partierna behandlades våren 2004 i betänkande 2003/04:KU13 med anledning av en motion (kd), vari begärdes en översyn av reglerna för fördelning av utjämningsmandat inom partier och metodiken för fördelning av utjämningsmandat inom partierna. Utskottet avstyrkte motionen med hänvisning till den kommande Grundlagsutredningen.

Utskottets ställningstagande

Utskottet anser att resultatet av Grundlagsutredningens arbete bör avvak­tas. Motionerna 2006/07:K257 (mp), 2006/07:K270 (m), 2006/07:K301 (m), 2006/07:K367 (c), 2007/08:K221 (c), 2007/08:K288 yrkandena 1 och 2 (m), 2007/08:K307 (m), 2007/08:K320 (s) och 2007/08:K387 (fp) avstyrks.

Det offentliga äganderätt

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker med hänvisning till Grundlagsutredningen två motionsyrkanden (s) om förstärkning av skyddet för den offentliga äganderätten.

Jämför reservation 1 (s, v).

Motionerna

I motion 2007/08:K268 av Bo Bernhardsson och Margareta Persson (båda s) begärs att den offentliga äganderätten stärks. I motion 2007/08:K404 yrkande 9 av Berit Andnor m.fl. (s) begärs att den offentliga äganderätten ska grundlagsfästas. Motionärerna anser det otillfredsställande att en tillfällig majoritet kan sälja ut gemensam egendom, ett gemensamt kapital som byggts upp under decennier och i en del fall spelat stor roll för att bära upp en solidarisk och jämlikhetsinriktad samhällsmodell.

Gällande bestämmelser

Enligt 9 kap. 8 § regeringsformen står statens medel och dess övriga tillgångar till regeringens disposition, dock med undantag för tillgångar avsedda för riksdagen eller dess myndigheter eller tillgångar som i lag har avsatts för särskild förvaltning. Som statsmedel räknas penningmedel och andra likvida tillgångar samt fordringar av kortfristig natur. Statens övriga tillgångar utgörs av annan statlig egendom, såväl fast som lös, än statsmedel (Erik Holmberg m.fl., Grundlagarna, 2 u, 2006, s. 418). Ordet ”disposition” är avsett att innefatta både förvaltningsåtgärder – rättsliga och faktiska – och förfogandeåtgärder, såsom avhändelse och pantsättning (prop. 1973:90 s. 346).

För dispositionen gäller dock ett antal restriktioner. Beträffande statens medel föreskrivs i 9 kap. 2 § regeringsformen att dessa inte får användas på annat sätt än riksdagen har bestämt. Det är främst genom att anvisa anslag som riksdagen bestämmer hur statens medel ska användas. Statsbudgetens anslag utgör därför riksdagens viktigaste instrument för att fördela medel till olika ändamål.

I fråga om förvaltningen av statens egendom och förfogandet över den fastställer riksdagen enligt 9 kap. 9 § regeringsformen grunder i den omfattning som behövs. Villkor av olika slag som beslutats vid budgetregleringen (se 9 kap. 3 §) 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 träffat eller andra förpliktelser. I förarbetena har vidare anförts att det av bestämmelsen får anses följa att egendom som har anskaffats för medel anvisade av riksdagen inte får disponeras på sätt som strider mot riksdagens anslagsbe-

slut. I motiven har också erinrats om 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. Därvid anfördes att obrukbar eller obehövlig materiel kan försäljas men att regeringen inte ensidigt genom försäljning av materiel torde kunna reducera t.ex. den av riksdagen beslutade försvarsorganisationen (prop. 1973:90 s. 348).

Utskottets ställningstagande

Det ämne som motionärerna tar upp ligger inom ramen för vad Grundlagsutredningen vid sin översyn av regeringsformen kan komma att behandla. Utskottet vill inte föregripa Grundlagsutredningens överväganden i denna fråga och avstyrker motionerna 2007/08:K268 (s) och 2007/08:K404 yrkande 9 (s).

Utnämningar och förtroendeuppdrag

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker med hänvisning till Grundlagsutredningen två motionsyrkanden (s) om ett samlat förslag från regeringen om utnämningsspolitiken. Vidare avstyrks en motion (fp) om granskning av personer inför politiska nomineringar och tillträde på politiska poster.

Jämför reservation 2 (s, v).

Motionerna

Mona Sahlin m.fl. (s) och Per Nuder m.fl. (s) begär i motionerna 2007/08:Fi277 (yrkande 26) respektive 2007/08:K405 ett samlat förslag från regeringen kring hur man vill att utnämningsspolitiken ska bedrivas och som återskapar trovärdighet för att regeringsformens bestämmelser följs. Den nyordning i utnämningsspolitiken som presenterats skapar enligt motion 2007/08:K405 inte nödvändig trovärdighet. Tvärtom präglas nu politiken av nyckfullhet och experimentlusta. Säkra och stabila spelregler saknas, och det är en öppen fråga vilket mandat från regeringen de chefer har som tillsatts genom experiment. Nyordningen väcker också frågor av rent principiell natur. Några av de viktigaste är vilka kriterier som ska gälla för de tjänster som väljs ut för annonsering, vad i rekryteringsprocessen som ska bestämmas på respektive departement och vad som ska bestämmas någon annanstans, om UD:s chefstjänster inbegrips och hur regeringsformens skrivning om förtjänst och skicklighet ska kunna garanteras i ett system för tillsättningar som ser olika ut för olika tjänster.

I motion 2007/08:K311 av Solveig Hellquist (fp) begärs en utredning om hur en granskning av personer som nomineras till politiska uppdrag och vid politiska utnämningar ska ske innan personen i fråga tillträtt sitt förtroendeuppdrag eller sin post. Genom att utarbeta ett slags checklista som t.ex. innefattar uppgifter om betalningsanmärkningar, skattebrott, mutor och bestickningar, förekomst i brottsregister, inblandning i s.k. affärer etc. kan den enskilde få besvara frågor som rör den egna laglydigheten och vandeln. Efter denna genomlysning ska en sanningsförsäkran undertecknas. En sanningsförsäkran som är osant intygad bör vara tillräckligt skäl för att den enskilde inte ska kunna inneha t.ex. ett förtroendeuppdrag. Ett annat alternativ är offentliga utfrågningar innan viktiga poster tillsätts. Det är viktigt för demokratin att en granskning görs före – inte efter – nomineringar och tillsättningar.

Bakgrund

Gällande regler

Enligt 11 kap. 9 § andra stycket regeringsformen ska vid tillsättning av statlig tjänst avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.

Enligt förarbetena (prop. 1973:90 s. 405 f.) är bestämmelsen ett uttryck för principen att statliga tjänster ska tillsättas efter objektiva grunder utan hänsynstagande till ovidkommande omständigheter. Med ”förtjänst” avses närmast den vana som förvärvats genom föregående tjänstgöring. Med ”skicklighet” brukar förstås lämpligheten för befattningen, ådagalagd genom teoretisk och praktisk utbildning samt den dittillsvarande verksamhetens art. Bestämmelsens utformning är sådan att även andra sakliga grunder än förtjänst och skicklighet kan få vägas in i bedömningen. Härvidlag anfördes i förarbetena att arbetsmarknadspolitiska och lokaliseringspolitiska hänsyn kunde göra det nödvändigt att vid vissa tjänstetillsättningar ta hänsyn inte bara till de faktorer som i första hand brukar läggas in i begreppen förtjänst och skicklighet. Vid behandlingen av förslaget kommenterade konstitutionsutskottet bestämmelsens formulering. Utskottet förutsatte att arbetsmarknadspolitiska och lokaliseringspolitiska hänsyn skulle komma att utnyttjas på ett sådant sätt att inga faror för den enskildes rätts-säkerhet uppstod (bet. KU 1973:26 s. 72).

I 4 § lagen (1994:260) om offentlig anställning upprepas att avseende ska fästas enbart vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Det sägs även att skickligheten ska sättas främst, om det inte finns särskilda skäl för något annat. I förarbetena (prop. 1993/94:65 s. 44) påpekades att förtjänst och skicklighet i regeringsformen bara nämns som exempel och att även andra sakliga grunder kan vägas in vid bedömningen, t.ex. strävanden efter jämställdhet mellan könen på arbetsplatsen och intresset av att bereda arbetshandikappade sysselsättning. I sammanhanget kan även nämnas vad som står i 9 § jämställdhetslagen (1991:433). Enligt denna para-

graf ska, när det på en arbetsplats inte råder en i huvudsak jämn fördelning mellan kvinnor och män i en viss typ av arbete eller inom en viss kategori av arbetstagare, arbetsgivaren vid nyanställningar särskilt anstränga sig för att få sökande av det underrepresenterade könet och söka se till att andelen arbetstagare av det könet efter hand ökar.

Rekryteringsförfarandet

Varje departement svarar efter samråd med Statsrådsberedningen och Finansdepartementet, för rekrytering av myndighetschefer inom sitt eget område (Regeringens chefpolicy – Kvalitet i den statliga chefsförsörjningen, Finansdepartementet 2005). Gäller chefsrekryteringen en myndighet som leds av en styrelse med fullt ansvar bör samråd med styrelsen ske om den aktuella kandidaten. Oavsett styrelseform bör regeringen informera berörd ordförande innan den fattar beslut om anställning och entledigande av myndighetschefer. En skriftlig kravprofil, baserad på myndigheternas nuvarande och kommande verksamhet, ska alltid tas fram innan sökandet efter kandidater börjar. Numera biläggs kravprofilerna akten för respektive anställningsbeslut (prop. 2007/08:1 utg.omr. 2 avsnitt 6.3.2).

Regeringen har också anfört att den avser att som regel utannonsera befattningar som myndighetschef (prop. 2007/08:1 utg.omr. 2 avsnitt 6.4); hittills har ett antal genomförda rekryteringar föregåtts av annonsering. Enligt regeringens bedömning behöver annonseringen kompletteras med andra tillvägagångssätt för att hitta bra chefer, och regeringen anser att det i vissa fall kan bli nödvändigt att tillsätta en tjänst utan föregående annonsering. Avsikten är också att rekryteringskonsulter vid sidan av den befintliga kompetensen i Regeringskansliet ska kunna bistå regeringen med att hitta och utvärdera kandidater i aktuella anställningsärenden.

För universitet och högskolor sker rekrytering av rektor enligt förslag från styrelsen, se 2 kap. 8 § högskoleförordningen (1993:100) och 2 kap. 9 § förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet. I dessa fall sker således inget särskilt rekryteringsförfarande inom Regeringskansliet. Vad gäller ambassadörsbefattningar m.m. i utrikesrepresentationen ligger Utrikesförvaltningens chefpolicy till grund för rekryteringsprocessen (se bet. 2005/06:KU20 del 2 s. 268 f.). Rekryteringsprocessen inleds med att en kravprofil för den aktuella befattningen upprättas. Befattningarna utlyses internt inom Regeringskansliet, men även intresserade utanför Regeringskansliet har möjlighet att söka. En särskild beredningsgrupp under ledning av expeditionschefen går igenom alla ansökningar. Till varje befattning upprättas ett förslag med tre namn, minst en man och en kvinna. Beredningsgruppen föreslår en lämplig kandidat men överlämnar underlaget i dess helhet till departementsledningen, som efter gemensam beredning med statssekreteraren för jämställdhetsfrågor och Statsrådsberedningen föreslår regeringen den kandidat som bäst motsvarar befattningens krav.

I budgetpropositionen för 2008 (prop. 2007/08:1 utg.omr. 2 avsnitt 6.3.2) anges att behovet av att reformera utnämningsspolitiken med utgångspunkt i regeringsformens krav på förtjänst och skicklighet var en tydlig målsättning som alliansen gick till val på 2006. Målsättningen var att utnämningsspolitiken skulle präglas av förutsägbarhet, spårbarhet och öppenhet. Från och med regeringens tillträde i oktober 2006 tas enligt budgetpropositionen regelmässigt kravprofiler fram som ligger till grund för varje rekrytering av myndighetschefer. Kravprofilen ska sedan biläggas akten för respektive anställningsbeslut av myndighetschefer som tillträtt sin anställning under 2007 eller senare. Det innebär enligt budgetpropositionen att regeringens utnämningsspolitik kan granskas i efterhand på ett helt annat sätt än tidigare av såväl riksdag som allmänhet. Under våren 2007 har regeringen prövat att genom annonsering attrahera fler personer att söka anställning som myndighetschefer. De båda rekryteringarna av chefer till Konsumentverket respektive Höskoleverket föregicks av annonsering i dagspressen. I bägge fallen hade de personer som fick anställningen i fråga också sökt arbetet i öppen konkurrens. Därefter har regeringen gått vidare och annonserat efter chefer till Sida, Statens pensionsverk, Institutet för språk och folkminnen, Statens försvarshistoriska museer respektive Naturhistoriska riksmuseet. Vid sidan av den befintliga kompetensen i Regeringskansliet kommer enligt budgetpropositionen rekryteringskonsulter att kunna bistå regeringen med att hitta och utvärdera kandidater i aktuella anställningsärenden.

Tidigare behandling

Utskottet har återkommande granskat regeringens utnämningsspolitik, den senaste redovisas i betänkande 2007/08:KU10. Hösten 2003 granskade utskottet regeringens utnämningar av myndighetschefer under perioden 2001–2003 med avseende på politisk bakgrund och kön (bet. 2003/04:KU10 s. 58 f.). Utskottet uttalade därvid att det, för att erhålla en mer heltäckande bild, avsåg att fortsätta följa regeringens utövande av utnämningssmakten i kommande granskningar. Hösten 2005 återkom utskottet i frågan, och uppgifter om utnämningar av myndighetschefer under 2003–2005 tillfördes granskningen (bet. 2005/06:KU10 s. 49 f.). Nämnda granskningar avsåg endast utnämningar av chefer för statliga myndigheter i Sverige. Våren 2006 genomförde utskottet en granskning av regeringens utnämningar av ambassadörer och andra chefer vid utlandsmyndigheterna under 2003–2005 med avseende på politisk bakgrund och kön (bet. 2005/06:KU20 s. 178 f.).

I betänkande 2005/06:KU10 konstaterade utskottet att bilden från granskningen 2003 i stort sett var oförändrad 2005. Flertalet utnämnda myndighetschefer hade inte politisk bakgrund som t.ex. statsråd, riksdagsledamot, statssekreterare eller kommunalråd, och bland dem som hade politisk bakgrund var bakgrunden statssekreterare vanligast. Vidare anförde utskottet

att då regeringarna under de senaste drygt tio åren varit socialdemokratiska hade flertalet statssekreterare som utnämnts till myndighetschefer bakgrund inom Socialdemokraterna. Utskottet underströk sin tidigare uppfattning att politisk bakgrund inte ska diskvalificera någon från att utnämnas till statlig tjänst, t.ex. generaldirektör. I vissa fall kunde politisk erfarenhet t.o.m. vara särskilt värdefull för ledningen av en offentlig organisation. I anslutning till detta anförde utskottet att vad som i sådana fall var relevant inte var vilket politiskt parti den person som utnämns hade representerat, utan det att han eller hon hade haft vissa uppgifter i en politisk och offentlig miljö och utfört dessa på ett sådant sätt att det var meriterande för den tjänst som skulle tillsättas.

I en reservation (m, fp, kd, c och mp) framfördes bl.a. att det fanns en överrepresentation av utnämnda myndighetschefer med bakgrund inom regeringspartiet som är så stor att den kan väcka misstanke om att inte enbart sakliga grunder vägs in vid utnämningen.

Vad gäller chefer vid utlandsmyndighet genomförde utskottet våren 2006 en granskning av förekomsten av politisk bakgrund bland ambassadörer m.fl. som utnämnts under 2003–2005. Granskningen föranledde i denna del inget uttalande från utskottets sida (bet. 2005/06:KU20 s. 184).

I den senaste granskningen (bet. 2007/08:KU10 s. 55 f.) kunde utskottet vad gäller politisk bakgrund konstatera att bilden är ungefär densamma som vid tidigare granskningar. Andelen utnämnda myndighetschefer som har politisk bakgrund har sedan 2001 legat på 20–30 % per år, och den klart dominerande bakgrunden bland dessa har varit statssekreterare. Bland dem som har utnämnts till chefer vid utlandsmyndigheterna är andelen med politisk bakgrund oftast lägre. I de fall de har politisk bakgrund är det som regel som kabinetts- eller statssekreterare. Dessutom har de inte sällan sedan tidigare en annan, fast tjänst i Utrikesdepartementet. Sammantaget gav vad som framkommit i granskningen inte anledning till någon erinran från utskottets sida. Härtill ville utskottet framhålla sin tidigare uppfattning om politisk bakgrund i samband med tjänstetillsättning. Den omständigheten att en person har en politisk bakgrund ska inte vara diskvalificerande vid tillsättningen så länge endast sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet tillämpas vid tillsättningen. Förekomst av politisk erfarenhet kan utgöra en saklig grund att fästa avseende vid och den får då värderas tillsammans med andra erfarenheter. Vad som i sådana fall är relevant är inte vilket politiskt parti den person som utnämns har bakgrund inom, utan det att han eller hon har haft vissa uppgifter i en politisk och offentlig miljö och utfört dessa på ett sådant sätt att det är meriterande för den tjänst som ska tillsättas.

Utskottet granskade våren 2007 statsminister Fredrik Reinfeldts förordnande av statsråd (bet. 2006/07:KU20 s. 30 f.). Utskottet framhöll att regeringsformen ger stor frihet åt statsministern när det gäller vem som

ska utses till statsråd. Någon särskild praxis hade inte heller utvecklats för hur utnämningarna ska förberedas. Granskningen gav därför inte anledning till något särskilt uttalande från utskottets sida.

Grundlagsutredningen

Grundlagsutredningen, vars uppdrag ska vara avslutat vid årsskiftet 2008/09, ska enligt sina direktiv (dir. 2004:96) se över möjligheten att öka öppenheten vid tjänstetillsättningar. I direktiven hänvisas till konstitutionsutskottets tillkännagivande att regeringen borde utreda frågan om tillsättning av högre statliga tjänster och återkomma till riksdagen med förslag till åtgärder som ökar öppenheten vid tjänstetillsättningar.

Utskottets ställningstagande

När det gäller utnämningsspolitiken anser utskottet att resultatet av Grundlagsutredningens arbete bör avvaktas. Motionerna 2007/08:K405 (s) samt 2007/08:Fi277 yrkande 26 (s) avstyrks därför.

Utskottet är inte heller berett att nu ställa sig bakom ett krav på granskning från det offentliga av personer som nomineras till politiska uppdrag och vid politiska utnämningar. Motion 2007/08:K311 (fp) avstyrks.

Den svenska förvaltningsmodellen

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker med hänvisning till pågående utrednings- och beredningsarbete två motioner (s respektive c) om den svenska förvaltningsmodellen.

Motionerna

Hans Stenberg och Eva Sonidsson (s) begär i motion 2007/08:K273 en översyn av styrningen av verk och myndigheter. En sådan översyn bör beakta både förvaltningspraktiska och demokratiska aspekter av olika förvaltningsmodeller. Motionärerna framhåller att den svenska förvaltningsmodellen skiljer sig på ett avgörande sätt från vad som tillämpas i de flesta länder. För de allra flesta medborgare är det enligt motionen fullkomligt obegripligt att ett ansvarigt statsråd inte har rätt att ingripa när ett verk eller en myndighet agerar på ett sätt som strider både mot den allmänna rättsuppfattningen och mot fattade politiska beslut. Än mer obegripligt blir det när den ansvarige ministern inte ens har rätt att uttrycka en uppfattning i den aktuella frågan. Den svenska förvaltningsmodellen skapar därför genom sitt sätt att fungera en misstro mot hela det politiska systemet och är därför i förlängningen ett hot mot demokratin. I takt med att EU-samar-

betet utvecklas blir det enligt motionärerna allt tydligare att det finns svårigheter att tillämpa en helt annan styrningsmodell än våra samarbetspartner.

I motion 2007/08:K256 av Staffan Danielsson och Jörgen Johansson (c) begärs en översyn av den svenska förvaltningsmodellen med oberoende myndigheter. Motionärerna framhåller att många av de utredningar som gjorts genom åren har visat på att en starkare styrning av regeringen egentligen kunde vara rimlig. Den svenska modellen bygger på att det går att dra en gräns mellan politiska beslut och förvaltningsbeslut. Myndigheterna följer givetvis gällande lagar, men får också sina förordningar, sina anslag och olika direktiv från regeringen, som också utser generaldirektör. De olika departementen har utöver dessa styrningsinstrument också ständigt löpande kontakter på alla nivåer med myndigheterna. Myndigheterna och generaldirektören befinner sig således i en stark beroendeställning i en rad viktiga avseenden till regeringen. Utöver den oklara ansvarsfördelning som kan uppstå i den svenska modellen gäller enligt motionen att tjänstemanna-inflytandet över hur politiken och dess tillämpning utformas ofta kan vara mycket starkt, samtidigt som det formellt är regeringen som har det övergripande ansvaret. Den svenska modellen är teoretiskt och till del även praktiskt mycket tilltalande, och huvudalternativet inför framtiden är sannolikt att hålla fast vid den. Den har dock betydande gråzoner: den kan ge tjänstemännen väl stor makt samtidigt som regeringens styrning i praktiken kan vara mycket stor utan att man behöver ta det hela ansvaret för det. Vidare kan det nödvändiga samarbetet mellan regering och myndigheter i EU-frågor ge upphov till dubbelarbete, oklara handlingslinjer vid vissa tillfällen och långsamma beslutsvägar. Andra länder med starkare och tydligare samordning inom sina ministerier kan här ha ett försteg.

Gällande regler

I 1 kap. 8 § regeringsformen anges att det ”för rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter”.

Enligt 11 kap. 6 § första stycket regeringsformen lyder Justitiekanslern, Riksåklagaren, de centrala ämbetsverken och länsstyrelserna under regeringen. Annan statlig förvaltningsmyndighet lyder under regeringen om myndigheten ej enligt regeringsformen eller annan lag är myndighet under riksdagen. Enligt 11 kap. 7 § får ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag.

Att myndigheterna lyder under regeringen innebär enligt Grundlagberedningen (SOU 1972:15 s. 195) dels att en enskild minister inte har befälsrätt över myndigheterna, dels att en föreskrift från regeringen ska riktas till myndigheten som sådan inte till en tjänsteman hos denna.

Myndighetsutövning brukar definieras som beslut eller andra åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Besluten kan gälla rättigheter, skyldigheter, förmåner eller annat jämförbart.

En myndighet skapas i de flesta fall genom att regeringen, sedan riksdagen anslagit medel, utfärdar en förordning med instruktion för myndigheten samt utser ledningen för myndigheten.

Det förekommer en rad olika typer av benämningar på myndigheter. Ofta används samlingsbegrepp såsom central förvaltningsmyndighet, centralt ämbetsverk, sektorsmyndighet, affärsverk och nämndmyndighet. I myndighetens namn förekommer bl.a. begrepp som verk, råd, styrelse, nämnd, institut eller inspektion. Det saknas tydliga definitioner av de olika myndighetsbegreppen och vad som avses är ibland oklart. Benämningen av myndigheterna är inte alltid konsekvent. Ofta går det därför inte att enbart av namnet sluta sig till vilken typ av myndighet det handlar om.

Utredningar

I december 2006 beslutade regeringen direktiv till en *kommitté med uppgift att se över den statliga förvaltningens uppgifter och organisation* (dir. 2006:123). Översynen, som ska omfatta alla statliga förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen, syftar till att effektivisera statlig förvaltning och verksamhet bl.a. genom att klargöra vad som bör vara statliga åtaganden i form av myndighetsuppgifter och skapa goda förutsättningar för regeringens styrning av den statliga verksamheten. En slutredovisning med överväganden och förslag ska lämnas senast den 15 december 2008.

Organiseringen av den statliga förvaltningen är enligt direktiven ett viktigt styrinstrument för regeringen. Dagens mångfald av myndigheter av mycket varierande storlek och med många olika typer av uppgifter påverkar förutsättningarna för en effektiv styrning. Kommittén ska bl.a. analysera om det finns områden där nuvarande myndighetsstruktur kan försvåra regeringens styrning. Mot bakgrund av granskningen och analysen ska kommittén utveckla och lämna förslag om vilka övergripande principer som bör gälla vid organisering av den statliga förvaltningen, särskilt när det gäller hur ansvars- och uppgiftsfördelningen bör vara mellan Regeringskansliet och andra myndigheter i frågor som bl.a. rör EU-samarbetet och olika former av utvärderings- och analysarbete, och vad som bör vara myndighetsuppgifter, dvs. hur gränsdragningen ska göras mellan förvaltning, politik och marknad när det gäller bl.a. opinionsbildande och konkurrensutsatta verksamheter.

Kommittén ska vidare med utgångspunkt i de övergripande principerna överväga vilka förändringar som bör göras i den nuvarande myndighetsstrukturen. Kommittén ska pröva bl.a. om det finns skäl att överväga förändringar i huvudmannskapet för vissa uppgifter som i dag ligger på förvaltningsmyndigheter under regeringen, vilka myndigheter som har en

oklar uppgiftsfördelning och vars uppdrag bör förtydligas samt om innebörden i olika myndighetsbegrepp kan förtydligas genom författningsreglering eller på annat sätt. Kommittén ska också föreslå former för en återkommande uppföljning av de förvaltningspolitiska principernas genomslag i syfte att främja en öppen debatt i förvaltningspolitiska frågor. Om kommittén finner att förslag som den avser att lämna nödvändiggör ändringar i grundlag eller annan författning som rör konstitutionella ämnen, ska den anmäla detta till regeringen.

Ansvarskommittén lade i februari 2007 fram sitt huvudbetänkande Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10). Det finns enligt kommitténs mening ett stort behov av att ”återsamla staten”. I dag är specialisering den organiserande principen för staten och dess beslutsprocesser. Kommittén vill skapa en ny modell för samordning inom staten. Den bygger på den regionala nivån och på ett utvecklat samspel mellan Regeringskansliet, länsstyrelserna och sektorsmyndigheterna. Länsstyrelserna ges ett samlat ansvar för tillsynen inom länet. En samlad översyn av Regeringskansliet borde göras för att anpassa organisation och arbetssätt till de krav som kommer att ställas på framtidens samhällsorganisation.

Styrtredningen lade i oktober 2007 fram betänkandet Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning (SOU 2007:75). Styrtredningen föreslår att instruktionerna ska vara de centrala dokumenten för regeringens styrning av myndigheterna, att verksamhetsdelen i regleringsbrevet avskaffas generellt sett samt att formerna för informella kontakter diskuteras mellan departement och myndigheter. Utredningen framhåller att informella kontakter mellan Regeringskansliet och dess myndigheter är ofrånkomliga och önskvärda samt ett viktigt inslag för att styra och utbyta information. Utredningen gör en skarp åtskillnad mellan kontakter som avser frågor som täcks av 11 kap. 6 § regeringsformen som regeringen kan besluta om respektive frågor som regeringen enligt 11 kap. 7 § regeringsformen är förhindrad att bestämma om. I de sistnämnda frågorna ska kontakterna i den mån de alls förekommer avse information. Utredningen bejakar däremot informellt utbyte i frågor som regeringen kan besluta om enligt 11 kap. 6 § regeringsformen. Utredningens förslag är föremål för beredning i Regeringskansliet.

Utskottets ställningstagande

Enligt utskottets mening bör resultatet av arbetet i 2006 års förvaltningskommitté och även av beredningsarbetet med anledning av Ansvarskommitténs och Styrtredningens betänkanden avvaktas. Motionerna 2007/08:K256 (c) och 2007/08:K273 (s) avstyrks.

Författningsdomstol och uppenbarhetsrekvisitet

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker en motion om författningsdomstol (m) och en om uppenbarhetsrekvisitet (m) med hänvisning till arbetet i Grundlagsutredningen.

Motionen

I motion 2007/08:K318 av Lars-Arne Staxäng och Rolf K Nilsson (m) begärs ett tillkännagivande för regeringen om en svensk författningsdomstol. Enligt motionen måste en god demokratisk utveckling bygga på en klar maktindelning. Riksdag och regering är tydligt åtskilda. Riksdagen granskar den makt som utövas av regeringen. Det behövs dock ett från makthavarna och även lagstiftarna helt fristående granskningsorgan. Ett sådant organ skulle t.ex. kunna vara en författningsdomstol. En av de främsta uppgifterna för en sådan instans är att bl.a. granska vanlig lags överensstämmelse med grundlagen utan att själv som instans vara kopplad till lagstiftaren. Frågan måste enligt motionärerna ses över grundligt då ett införande av författningsdomstol givetvis får konsekvenser för demokratin och dess utövande – även om dessa konsekvenser är positiva.

Anti Avsan (m) begär i motion 2007/08:K395 en utmönstring av uppenbarhetsrekvisitet i 11 kap. 14 § regeringsformen. Begränsningen i rätten till normprövning genom det s.k. uppenbarhetsrekvisitet torde enligt motionen delvis vara föranledd av att maktdelningsläran inte har fått ett så starkt genomslag i Sverige som i många andra stater. Borttagande av uppenbarhetsrekvisitet förespråkades av en enig demokratiutredning (SOU 2000:1) som framhöll att sloandet av uppenbarhetsrekvisitet skulle ge domstolarna en större möjlighet att åsidosätta grundlagsstridig lag eller lagstridig förordning. Av utredningens studier kunde den slutsatsen dras, att det finns tendenser till att europeiseringen urholkar innebörden av uppenbarhetsrekvisitet eftersom EU-medlemskapet har inneburit att EG-rätten automatiskt ges företräde framför svensk rätt och i EG-rätten inte ges något utrymme för att underlåta ett åsidosättande av nationella regler som står i strid med EG-rätten. En ordning som innebär att uppenbarhetsrekvisitet utgör en begränsande faktor enbart i inhemska fall framstår enligt motionen som alltmer otidsenlig.

Gällande regler

Enligt 11 kap. 14 § regeringsformen gäller att om en domstol eller annat offentligt organ finner att en föreskrift står i strid med bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning eller att stadgad ordning i något

väsentligt hänseende har åsidosatts vid dess tillkomst får föreskriften inte tillämpas. Om riksdagen eller regeringen har beslutat föreskriften ska tillämpning dock underlåtas endast om felet är uppenbart.

Bakgrund

Någon bestämmelse om lagprövning fanns ursprungligen inte i regeringsformen. Justitieministern förutsatte att den lagprövningsrätt som utvecklats i praxis skulle bestå (1973:90 s. 200). Bestämmelsen infördes den 1 januari 1980 efter förslag av Rättighetsskyddsutredningen (SOU 1978:34). 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 reell lagprövning ju mindre precist den ifrågavarande överordnande regeln är utformad.

I sitt betänkande Medborgerliga fri- och rättigheter (SOU 1975:75) behandlade 1973 års fri- och rättighetsutredning bl.a. frågan om inrättande av 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 den skulle också medföra uppenbara risker för politisering av domarutnämningarna och därmed hota rättsväsendets integritet. Utredningen ansåg därför att en ordning med författningsdomstol eller något annat liknande organ för regelmässig prövning av lagbeslut inte kunde godtas. Enligt utredningen var lagprövningsrätt av den typ som förelåg i svensk praxis ett lämpligt kontrollinstrument.

I proposition 1975/76:209 delade regeringen utredningens åsikt att det inte var lämpligt att införa ett system med författningsdomstol för kontroll av grundlagens efterlevnad. 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 inrättande av en författningsdomstol (bet. KU 1975/76:56). 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 sitt betänkande Förstärkt skydd för fri- och rättigheter (SOU 1978:34) att den lagprövningsrätt som utvecklats i rättspraxis skulle lagfästas genom en föreskrift i regeringsformen. När det gäller frågan om inrättande av en författningsdomstol uttalade utredningen att den delade den ”gängse uppfattningen, att en författningsdomstol eller dylikt inte är aktuellt hos oss” (s. 109).

I proposition 1978/79:195 ställde sig regeringen i allt väsentligt bakom Rättighetskyddsutredningens förslag. Föredragande statsråd anförde bl.a. följande (s. 41).

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

Vid riksdagsbehandlingen uttalade konstitutionsutskottet enhälligt att det inte kunde komma i fråga att i något hänseende förändra lagprövningsrätten (bet. KU1978/79:39 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 grundlag. 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 tillämpning av en av riksdagen beslutad föreskrift måste det därför, enligt utskottet, fordras att föreskriften materiellt sett är oförenlig med ett grundlagsstadgande eller att det vid föreskriftens beslutande förekommit ett klart och direkt åsidosättande av ett uttryckligt stadgande i grundlag eller riksdagsordningen om lagstiftningsproceduren som uppenbarligen måste anses vara av väsentlig betydelse för denna.

Fri- och rättighetskommittén övervägde i sitt betänkande Fri- och rättighetsfrågor (SOU 1993:40) dels frågan om inrättande av en särskild författningsdomstol, dels frågan om utvidgning av lagprövningsrätten genom borttagande av uppenbarhetsrekvisitet. Kommittén anförde en rad argument mot inrättandet av författningsdomstol. Ett huvudproblem med inrättandet 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 politiser-

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

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

Motioner om att inrätta en författningsdomstol avstyrktes därefter av konstitutionsutskottet i betänkandena 1995/96:KU6, 1996/97:KU26 och 1997/98:KU26. Frågan om lagprövningsrätten behandlades ingående av konstitutionsutskottet i betänkande 1996/97:KU26. Utskottet avstyrkte den aktuella motionen med hänvisning till att utrymmet för att tillämpa uppenbarhetsrekvisitet i 11 kap. 14 § regeringsformen minskat genom Sveriges medlemskap i EU och införlivandet av Europakonventionen i svensk rätt. EG-rätten har ju företrädare framför svensk lag utan att det finns något krav på uppenbar motstridighet. Vissa delar av Europakonventionen – de som ingår i EG-rätten – ska därmed tillämpas omedelbart framför svensk lag, medan andra delar av konventionen ska tillämpas först om ett ”uppenbart fel” föreligger. Europadomstolen i Strasbourg tillämpade emellertid inte uppenbarhetsrekvisitet vid sin prövning. Om EU skulle ansluta sig till Europakonventionen skulle konventionen i sin helhet bli EG-rätt med generell tillämpning och utrymmet för att i Sverige tillämpa uppenbarhetsrekvisitet vid normkollisioner bli ännu mindre. Utskottet ville dock påpeka att lagprövningsregeln i 11 kap. 14 § regeringsformen tar sikte på konflikter mellan svenska rättsnormer av skilda valörer. Lagprövningen med dess uppenbarhetsrekvisit var utformad för att domstolarna endast skulle kunna gripa in mot kränkningar av rättighetsskyddet i de fall då det verkligen framstod som påkallat.

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 det s.k. uppenbarhetsrekvisitet som ett sätt att säkra medborgarnas skydd mot myndigheters misstag och

övergrepp. Enligt utredningen föreföll den tilltagande europeiseringen och EG-rättens inflytande att göra de svenska domstolarna mer benägna att finna uppenbarhetsrekvisitet uppfyllt.

Konstitutionsutskottet föreslog i betänkande 2000/01:KU11 ett tillkännagivande till regeringen om att låta utreda uppenbarhetsrekvisitet. Uppenbarhetsrekvisitet borde belysas inte minst med hänsyn till att Europakonventionen införlivats i svensk rätt och Sverige anslutit sig till EU. Utredningen borde omfatta frågan på vilket sätt en förstärkt lagprövning bör 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 angeläget att utredningen belyste möjligheterna att även fortsättningsvis garantera domstolsväsendets självständighet och undvika 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 denna bedömning.

Grundlagsutredningen

Enligt direktiven till Grundlagsutredningen (dir. 2004:96) har kommittén i uppdrag att utreda frågorna om lagprövning och om det finns behov av en författningsdomstol. I direktiven framhålls att det nu finns skäl att överväga om det bör införas ett nytt särskilt kapitel i regeringsformen om domstolarna. Ett sådant kapitel skulle kunna markera domstolarnas särställning i förhållande till andra myndigheter, innehålla förklaringar om domarnas oberoende och oavsättlighet, ge uttryck för domstolarnas roll i det konstitutionella systemet samt möjligen också översiktligt beskriva deras förhållande till EG-domstolen och Europadomstolen.

Beträffande frågan om domstolarnas och andra myndigheters skyldighet till normkontroll genom lagprövning, 11 kap. 14 § regeringsformen, har det enligt direktiven bl.a. förts fram att detta institut bör förstärkas i syfte att stärka skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna. I diskussionen har också förts fram att det i Sverige borde inrättas en författningsdomstol med uppdrag att kontrollera regeringsformens efterlevnad, framför allt genom en kontroll av normer och av att reglerna om grundläggande fri- och rättigheter efterlevs. I direktiven hänvisas till tillkännagivandet från riksdagen (bet. 2000/01:KU11, rskr. 2000/01:149) om att regeringen borde låta utreda frågor om uppenbarhetsrekvisitet och om författningsdomstol.

Utskottets ställningstagande

Enligt utskottets mening bör resultatet av Grundlagsutredningens arbete avvaktas. Motionerna 2007/08:K318 (m) och 2007/08:K395 (m) avstyrks.

Redovisning av partibidrag

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker en motion (s) om behovet av redovisningar av bidrag till politiska partier och enskilda politiker från enskilda och organisationer.

Jämför särskilt yttrande 1 (s).

Motionen

Thomas Bodström (s) begär i motion 2007/08:K370 att alla bidrag över 1000 kr ska redovisas av såväl politiska partier som enskilda politiker. Det är enligt motionen viktigt för den demokratiska kontrollen att det finns en öppenhet kring hur partierna finansierar sin verksamhet. Den del av partiernas stöd som är offentligt finansierad är i dag helt öppen och ska också redovisas öppet. Det finns även en privat del av partifinansieringen. Det rör sig om bidrag från enskilda och organisationer som på olika sätt vill stödja olika partiers möjligheter att bedriva politik. Socialdemokraterna redovisar enligt motionen öppet det stöd som fås av t.ex. LO. Hur mycket t.ex. Svenskt Näringsliv ger till de olika borgerliga partierna redovisas dock inte.

Bakgrund

Utskottet avstyrkte våren 2003 en motion (fp, mp) om redovisning av bidrag till partier (bet. 2002/03:KU26 s. 79 f.). Utskottet hänvisade till att frågan om allmänhetens insyn i hur partierna finansierar sin politiska verksamhet var föremål för utredning. Även frågan om insyn i lämnat indirekt stöd, bl.a. från olika intresseorganisationer i samhället, i form av exempelvis stödannonsering, subventionering av annonskostnader och personella resurser omfattades av uppdraget. Som regeringen framhållit var en sådan insyn viktig. Informationen kunde enligt utskottet utgöra ett underlag för väljarna vid val och främja en debatt om etik och bevekelsegrunder i politiken. Informationen kunde också bidra till den interna fackliga debatten i frågan. Utskottet var däremot inte berett att ställa sig bakom de långtgående statliga ingrepp i föreningars verksamhet som motionen innebar.

I en reservation (m, fp, kd, c och mp) begärdes ett tillkännagivande om tilläggsdirektiv till Utredningen om offentlighet för partiers och valkandidaters intäkter. Enligt reservanterna var det angeläget att öppenhet och insyn präglade stöd och finansiering av de politiska partierna. Detta måste gälla oavsett arten och graden av stödform. Enligt reservanternas mening borde därför redovisning av de politiska partiernas stöd från fackliga organisationer också belysas av utredningen. Utredningen borde ges tilläggsdirektiv med sådan innebörd. Vid omröstningen i riksdagens kammare beslöt riksdagen i enlighet med reservationen (rskr. 2002/03:110).

I tilläggsdirektiv i maj 2003 till utredningen (dir. 2003:66) hänvisade regeringen till att i utredningens uppdrag ingick att, om utredaren fann det befogat, föreslå åtgärder för att öka insynen. Det är således enligt direktiven fullt klart att även stöd från juridiska personer, t.ex. fackliga organisationer, omfattas av uppdraget.

Utredningen om offentlighet för partiers och valkandidaters intäkter avlämnade i mars 2004 sitt betänkande Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters intäkter (SOU 2004:22). Utredningen redovisade den partiöverenskommelse som träffats mellan riksdagspartierna angående redovisning av partiernas och kandidaternas intäkter som var från april 2000.

I överenskommelsen sägs inledningsvis att

- redovisningen av partiernas intäkter ska vara så öppen som möjligt,
- det är rimligt att väljarna vet hur partierna finansierar sin verksamhet samt hur enskilda kandidater finansierar sina personvalskampanjer,
- den avser både partiernas och enskilda kandidaters verksamhet.

Överenskommelsen hade undertecknats av riksdagspartiernas partisekreatörer och upptog följande sju punkter.

1. Överenskommelsen omfattar partiernas centrala verksamhet, men lokala och regionala organisationer samt sidoorganisationer uppmanas att följa densamma.
2. Beträffande ekonomiskt stöd från juridiska personer ska belopp och namn redovisas. När det gäller stöd från enskilda redovisas det totala beloppet samt antal bidragsgivare.
3. Överenskommelsen omfattar all verksamhet, även sådan som bedrivs i stiftelse, bolag eller annan form, och som kontrolleras av partiet.
4. Partiernas bokslut ska utformas på ett sätt så att det så enkelt som möjligt går att utläsa hur verksamheten finansieras. Enskilda kandidater i allmänna val förväntas lämna motsvarande redovisning.
5. Även indirekt stöd, t.ex. i form av stödannonsering, subventionering av annonskostnader och personella resurser ska så långt möjligt redovisas.
6. Partiernas fastställda bokslut ska finnas tillgängliga för alla som önskar ta del av dem.
7. Partiernas ekonomichefer eller motsvarande ska utveckla gemensamma redovisningsformer som gör det möjligt att uppfylla ovanstående överenskommelse.

Utredningen föreslog att allmänhetens insyn i hur de politiska partierna finansierar sin politiska verksamhet och hur valkandidaterna finansierar sina kampanjer skulle säkerställas genom författningsreglering.

Partiernas redovisningar skulle innehålla upplysningar om åtminstone offentligt partistöd, medlemsavgifter, inkomster från försäljningar, lotterier, insamlingar och liknande, bidrag från andra delar av partiets organisation inklusive sidoorganisationer, bidrag från privatpersoner, bidrag från företag, organisationer, föreningar och sammanslutningar samt från stiftelser

och fonder. Med bidrag avsågs enligt förslaget såväl ekonomiska bidrag som varor, tjänster och andra motsvarande prestationer som erhållits utan vederlag. Sedvanligt frivilligt arbete och sedvanliga gratistjänster av partiarbetare förslogs av praktiska skäl att undantas från redovisningen.

Värdet av varje bidrag och namnet på givaren skulle redovisas särskilt om värdet uppgick till minst 20 000 kr. Namnet på en privatperson fick dock inte uppges utan dennes uttryckliga samtycke om värdet av det bidrag personen lämnat var mindre än 20 000 kr. Vidare skulle den totala summan av anonyma bidrag anges och varje enskilt anonymt bidrag som uppgår till minst 20 000 kr. Partierna centralt, regionalt och lokalt samt valda kandidater och ersättare skulle lämna sina redovisningar till respektive församling, dvs. till riksdagen, landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige för att dessa skulle hålla redovisningarna offentligen tillgängliga. Utredningen föreslog att statligt stöd inte skulle få beviljas ett parti som underlåter att offentligen redovisa sina intäkter.

När utskottet behandlade frågan om partibidrag från fackligt anslutna personer våren 2004 (bet. 2003/04:KU12 s. 25 f.) med anledning av en motion (fp, mp) från allmänna motionstiden hänvisade utskottet till utredningen. Enligt utskottets mening var det en angelägen genomlysning som redovisats av Utredningen om offentlighet för partiets och valkandidaters intäkter. Utskottet ville i likhet med utredningen understryka vikten av öppenhet och insyn för allmänheten när det gäller partiernas intäkter. Utredningsbetänkandet kunde antas bli föremål för remissbehandling och därigenom bidra till en debatt på området. Enligt utskottets mening borde den fortsatta beredningen av frågan avvaktas.

Ett trettiotal remissinstanser yttrade sig över betänkandet och flertalet av dem hade inga invändningar mot den föreslagna regleringen. Justitieombudsmannen, Svea hovrätt samt juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, juridiska fakulteten vid Lunds universitet, samhällsvetenskapliga fakulteten vid Göteborgs universitet och Umeå universitet hade emellertid invändningar när det gäller förslagens förenlighet med regeringsformen.

Som svar på en interpellation av Carl B Hamilton med ett antal frågor om behandlingen av utredningens förslag till rättslig reglering av allmänhetens insyn i partiets och valkandidaters intäkter framhöll dåvarande vice statsminister Bosse Ringholm i januari 2005 att det av flera skäl var viktigt att allmänheten kan få insyn i både hur partierna finansierar sin politiska verksamhet och hur de valkandidater som bedriver personvalskampanjer finansierar dem. Betänkandet hade remissbehandlats och utfallet var blandat. Många remissinstanser var positiva till utredningens förslag om lagstiftning. Flera instanser ifrågasatte dock om förslaget var förenligt med regeringsformen, t.ex. förbudet mot åsiktsregistrering. I den fortsatta hanteringen av denna fråga var statsrådet angeläget om en bred politisk enighet. Han avsåg därför att ha en dialog med riksdagspartierna för att ge dem tillfälle att närmare utveckla sin syn på utredningens förslag och på remissutfallet.

Utskottet vidhöll våren 2005 sitt tidigare ställningstagande att den fortsatta beredningen av frågan om allmänhetens insyn i partiernas m.fl. intäkter borde avvaktas (bet. 2004/05:KU27 s. 18).

Hösten 2005 behandlade utskottet åter frågan (bet. 2005/06:KU9). Utskottet ville, i likhet med tidigare, understryka vikten av öppenhet och insyn för allmänheten när det gäller partiernas intäkter. Det var från denna synvinkel en angelägen genomlysning som redovisats av Utredningen om offentlighet för partiernas och valkandidaternas intäkter. Utskottet ansåg dock att resultatet av den fortsatta beredningen av utredningsbetänkandet borde avvaktas och avstyrkte en rad motioner i frågan.

I en interpellationsdebatt den 23 november 2006 framhöll justitieminister Beatrice Ask att många remissinstanser var positiva till utredningens förslag om lagstiftning men att flera rättsvårdande myndigheter var tveksamma till dels förslagens överensstämmelse med föreningsfriheten (2 kap. 14 § regeringsformen), dels förenligheten med förbudet mot åsiktsregistrering (2 kap. 3 § regeringsformen). Justitieministern ansåg att ordningen med överenskommelser på frivillig grund i allt väsentligt har fungerat väl. Önskemål om ytterligare konkretiseringar av redovisningen borde också bygga på överenskommelser partierna emellan. Ministern var tveksam till en lagreglering av det slag som föreslagits. Skälet till det var de invändningar som framförts från flera remissinstanser om förenligheten med grundläggande fri- och rättigheter i regeringsformen. Mycket talade enligt ministern dessutom för att man ändå inte skulle uppnå någon mer detaljerad redovisning än vad som kan åstadkommas på frivillig väg.

Utskottets ställningstagande

Som utskottet framhållit tidigare är öppenhet och insyn när det gäller partiernas intäkter av stor vikt. Enligt utskottets mening bör detta omfatta såväl direkta ekonomiska bidrag som bidrag i form av tjänster och tillhandahållen arbetstid för personal i organisationer och företag. Ett lagförslag om att partier årligen ska upprätta en redovisning över hur partiet har finansierat sin politiska verksamhet har varit föremål för remiss och flertalet remissinstanser har understrukit värdet av offentliga redovisningar. Förslaget om författningsreglering har dock mötts av invändningar när det gäller grundlagsenligheten. Det finns bl.a. mot denna bakgrund mycket som talar för att överenskommelser på frivillig väg kan vara en mer framkomlig väg att nå de önskvärda offentliga redovisningarna. Utskottet vill understryka värdet av överläggningar mellan partierna i frågan och förutsätter att överläggningarna fullföljs. Utskottet anser inte att ett tillkännagivande om behovet av sådana överläggningar är påkallat. Motion 2007/08:K370 (s) avstyrks.

Motioner som bereds förenklat

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker att en rad motionsyrkanden i frågor som har behandlats tidigare under denna mandatperiod.

Jämför särskilt yttrande 2 (v, mp).

I betänkandet behandlas motionsförslag som rör samma eller i huvudsak samma frågor som utskottet har behandlat under riksmötet 2006/07 i betänkande 2006/07:KU11, och riksdagen har i enlighet med utskottets förslag avslagit motionsyrkandena. Utskottet ser ingen anledning att nu göra någon annan bedömning och avstyrker därför motionsförslagen.

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

1. **Det offentliga äganderätt, punkt 3 (s, v)**

av Berit Andnor (s), Yilmaz Kerimo (s), Helene Petersson i Stockaryd (s), Billy Gustafsson (s), Phia Andersson (s), Sinikka Bohlin (s) och Mats Einarsson (v).

Förslag till riksdagsbeslut

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

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2007/08:K268 och 2007/08:K404 yrkande 9.

Ställningstagande

Riksdagen har bemyndigat regeringen att utförsälja sex statliga företag. Värden på uppemot 200 miljarder kronor ska därmed säljas. Med utförsäljningen av Vin & Sprit berörs tusentals arbetsplatser. När det statliga bostadskreditföretaget SBAB säljs, kommer ränteläget för miljontals låntagare på sikt att kunna påverkas.

Riksrevisionens bedömning är att beredningen av ärendet inte uppfyller regeringsformens beredningskrav, bl.a. eftersom regeringen inte inhämtat synpunkter från myndigheter med expertkunskap. Riksrevisionen konstaterar att den begränsade analys som regeringen har gjort inte har baserats på kunskap från t.ex. myndigheter och att den inte har omfattat relevanta områden för respektive bolag och de marknader de verkar på. Riksrevisionens bedömning är att det underlag regeringen har tagit fram inför riksdagens beslut därmed inte är ett tillräckligt heltäckande underlag för bedömningen av förutsättningen för försäljning. Riksrevisorn anser att regeringen bryter mot grundlagen genom att komma med ett så dåligt berett förslag, vilket medför att riksdagen inte riktigt kan analysera och förstå konsekvenserna av sitt eget beslut. Riksrevisionens styrelse, som har borgerlig majoritet, har under hösten ställt sig bakom den skarpa kritiken från riksrevisorn.

Utskottsmajoriteten har velat att en granskning ska genomföras i efterhand, dvs. när försäljningarna redan har genomförts. Detta är ett helt otillfredsställande sätt att hantera kritik från Riksrevisionen på. Läget är nu sådant att det av 178 ledamöter i riksdagen fattade beslutet om bemyndigande, ett beslut som berör tusentals arbetstillfällen och värden för flera

hundra miljarder kronor, antagligen strider mot grundlagen och som när det verkställts är oåterkalleligt. Mot de 178 står 171 ledamöter som helt saknar inflytande och rättigheter i sammanhanget.

Mot denna bakgrund bör Grundlagsutredningen ges tilläggsdirektiv om att utreda ett grundlagsskydd för offentlig egendom som förhindrar att majoriteter så lättvindigt kan göra sig av med våra gemensamma tillgångar. Detta bör med bifall till motionerna 2007/08:K267 och 2007/08:K404 yrkande 9 ges regeringen till känna.

2. Utnämningar och förtroendeuppdrag, punkt 4 (s, v)

av Berit Andnor (s), Yilmaz Kerimo (s), Helene Petersson i Stockaryd (s), Billy Gustafsson (s), Phia Andersson (s), Sinikka Bohlin (s) och Mats Einarsson (v).

Förslag till riksdagsbeslut

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

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2007/08:K405 och 2007/08:Fi277 yrkande 26 och avslår motion 2007/08:K311.

Ställningstagande

Utmärkande för utnämningsspolitiken efter valet är en ovilja från regeringen att fullt ut ta ansvar för att genomföra det som tidigare kallades för nödvändigheter. Steg för steg backar regeringen från tidigare positioner. Syftet med den förändringsprocess som nu påbörjats beskrivs som en ny utnämningsspolitik som präglas av största möjliga öppenhet och transparens, förutsägbarhet och spårbarhet. Man ska i efterhand kunna analysera vad som har legat till grund för de utnämningar som har gjorts. Experiment har gjorts med annonsering efter generaldirektörer. Men resultatet var uppenbarligen inte helt lyckat eftersom sekretessen i utnämningsspolitiken ansetts behöva öka för att få tillräckligt kvalificerade sökande.

Regeringen bör nu lägga fram ett samlat förslag om hur utnämningsspolitiken ska bedrivas. I förslaget bör redovisas vilka kriterier som ska gälla för de tjänster som väljs ut för annonsering, vad i rekryteringsprocessen som ska bestämmas på respektive departement och vad som ska bestämmas någon annanstans, om även UD:s tjänstetillsättningar ska omfattas av skrivningarna i budgetpropositionen samt hur regeringsformens skrivning om förtjänst och skicklighet ska kunna garanteras i ett tjänstetillsättnings-system som ser olika ut för olika tjänster. Detta bör ges regeringen till känna.

Särskilda yttranden

1. Redovisning av partibidrag, punkt 7 (s)

Berit Andnor (s), Yilmaz Kerimo (s), Helene Petersson i Stockaryd (s), Billy Gustafsson (s), Phia Andersson (s) och Sinikka Bohlin (s) anför:

Det är viktigt för den demokratiska kontrollen att det finns en öppenhet kring hur partierna finansierar sin verksamhet. Den del av partiernas stöd som är offentligt finansierad är i dag helt öppen och ska också redovisas öppet. Den socialdemokratiska riksdagsgruppen redovisar sin verksamhet och ekonomi offentligt eftersom vi tror att öppenhet stärker demokratin. Det finns även en privat del av partifinansieringen. Det rör sig om bidrag från enskilda och organisationer som på olika sätt vill stödja olika partiers möjligheter att bedriva politik. Även här redovisar Socialdemokraterna öppet det stöd som fås av t.ex. LO. Hur mycket t.ex. Svenskt Näringsliv ger till de olika borgerliga partierna redovisas dock inte. Om vi som politiker ska kunna begära medborgarnas förtroende måste öppenheten gälla alla, såväl när det gäller bidrag till partier som till enskilda politiker. Alla bidrag över ett visst belopp bör redovisas av såväl politiska partier som enskilda politiker. Om det inte är möjligt att nå en frivillig överenskommelse om detta bör enligt vår mening författningsreglering bli aktuell. Ett sådant förslag finns utarbetat i SOU 2004:22, och regeringen bör återkomma till riksdagen med ett förslag som är baserat på utredningsförslaget.

2. Motioner som bereds förenklat, punkt 8 (v, mp)

Mikael Johansson (mp) och Mats Einarsson (v) anför:

Utskottet har genom förenklad motionsberedning avstyrkt de motionsförslag som finns upptagna i förslagspunkt 7. När det gäller motionsyrkanden om monarkin hänvisar vi till vårt tidigare ställningstagande i betänkande 2006/07:KU11. Vi vidhåller de synpunkter vi framfört i reservationen men avstår från att på nytt ge uttryck för dem i en reservation.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Motioner från allmänna motionstiden hösten 2006

2006/07:K257 av Helena Leander och Mats Pertoft (båda mp):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om en utredning av användandet av utjämningsmandat i valet till kommun- och landstingsfullmäktige.

2006/07:K270 av Krister Hammarbergh (m):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om lokal beslutanderätt över valkretsindelning vid kommunala val.

2006/07:K301 av Anne Marie Brodén (m):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om en översyn av reglerna för fördelning av mandaten till länen.

2006/07:K367 av Kerstin Lundgren (c):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om tilläggsdirektiv till Grundlagsutredningen i syfte att pröva formerna för och lägga fram förslag till ett valsysteem som säkerställer proportionaliteten i alla kommunala val.

Motioner från allmänna motionstiden hösten 2007

2007/08:K205 av Rolf Gunnarsson (m):

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

2007/08:K206 av Rolf Gunnarsson (m):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att minska antalet ledamöter i Sveriges riksdag till 249 ledamöter.

2007/08:K207 av Rolf Gunnarsson (m):

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

2007/08:K221 av Lennart Pettersson och Johan Linander (båda c):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om valresultatets återspeglning av representationen i kommunfullmäktige.

2007/08:K229 av Lars Hjalmered och Christian Holm (båda m):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om skilda valdagar för valen till riksdagen respektive kommuner och landsting.

2007/08:K251 av Sten Bergheden (m):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att minska antalet ledamöter i Sveriges riksdag.

2007/08:K256 av Staffan Danielsson och Jörgen Johansson (båda c):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att göra en översyn av den svenska förvaltningsmodellen med oberoende myndigheter.

2007/08:K262 av Mats Pertoft (mp):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att återinföra valmonarkin i Sverige.

2007/08:K268 av Bo Bernhardsson och Margareta Persson (båda s):

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

2007/08:K269 av Christin Hagberg (s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att ge Grundlagsutredningen i uppdrag att utreda en övergång till republikanskt statsskick.

2007/08:K273 av Hans Stenberg och Eva Sonidsson (båda s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om den svenska förvaltningsmodellen.

2007/08:K288 av Mats G Nilsson (m):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att införa majoritetsval i enmansvalkretsar i val till riksdagen.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att Stockholms stad ska bli ett försöksområde för enmansvalkretsar i valet 2014.

2007/08:K290 av Lars Hjälmered och Tomas Tobé (båda m):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om ändrade regler gällande personval.

2007/08:K292 av Johan Löfstrand och Fredrik Olovsson (båda s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att införa republik.

2007/08:K293 av Hans Hoff (s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om tilläggsdirektiv till Grundlagskommittén.

2007/08:K307 av Finn Bengtsson m.fl. (m):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om ett ökat inslag av personval till riksdagen.

2007/08:K310 av Inger Davidson (kd):

Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till en ändring av grundlagen så att den person som fyller arton år under det år som val till riksdag, landsting och kommuner hålls anses röstberättigad.

2007/08:K311 av Solveig Hellquist (fp):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att låta utreda hur en granskning av personer som nomineras till politiska uppdrag och vid politiska utnämningar ska ske innan personer i fråga tillträtt sitt förtroendeuppdrag eller sin post.

2007/08:K315 av Marianne Berg m.fl. (v):

1. Riksdagen beslutar om ändring av vallagen så att rösträtt till riksdagen följer samma system som rösträtt i kommunalvalen gällande den s.k. treårsregeln.
2. Riksdagen beslutar om ändring av vallagen så att rösträtt gäller fr.o.m. det år man fyller 18 år.

2007/08:K316 av Lars-Arne Staxäng m.fl. (m):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om spärrgränserna vid personval för kommun, landsting och riksdag.

2007/08:K318 av Lars-Arne Staxäng och Rolf K Nilsson (båda m):

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

2007/08:K320 av Louise Malmström m.fl. (s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att se över valsystemet vad gäller proportionaliteten på kommunal nivå.

2007/08:K336 av Betty Malmberg och Gunnar Axén (båda m):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att det åter ska vara tillåtet att stryka kandidater från partiers listor.

2007/08:K338 av Anne-Marie Pålsson (m):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att stärka riksdagens makt och politiska inflytande och föreslå åtgärder för hur detta kan ske.

2007/08:K352 av Hans Wallmark (m):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om utökat ansvar för statschefen.

2007/08:K356 av Andreas Norlén m.fl. (m, kd, fp):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att låta statschefen överta de uppgifter som enligt 6 kap. 2 § första stycket regeringsformen i dag åvilar talmannen i samband med att statsminister ska utses.

2007/08:K359 av Birgitta Ohlsson m.fl. (fp):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att spärrarna i personvalet till riksdagen avskaffas.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att spärrarna i personvalet till kommunfullmäktige avskaffas.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att spärrarna i personvalet till landstinget avskaffas.

2007/08:K365 av Anna König Jerlmyr (m):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att minska antalet riksdagsledamöter till 249.

2007/08:K370 av Thomas Bodström (s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om redovisning av partibidrag.

2007/08:K377 av Birgitta Ohlsson m.fl. (fp):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att republik bör införas.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att så länge som monarkin existerar som stats-skick bör kungen fräntas sin roll som ordförande i Utrikesnämnden.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att så länge som monarkin existerar som stats-skick bör utländska ambassadörer överlämna sina kreditivbrev hos talmannen eller utrikesministern.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att så länge som monarkin existerar som stats-skick bör utrikesministern utfärda utnämningssbrev till svenska konsulter utomlands.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att så länge som monarkin existerar som stats-skick bör statschefsrollen i förhållande till främmande makt utövas av talmannen eller statsministern.

2007/08:K383 av Gustav Blix och Anna Kinberg Batra (båda m):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att avskaffa personvalsspärren i valet till Europaparlamentet 2009.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att avskaffa personvalsspärren i kommun-, landstings- och riksdagsvalen.

2007/08:K387 av Gunnar Andrén (fp):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att ändra 4 kap. 14 § vallagen (2005:837) så att uppdelning av kommuner i valkretsar också kräver utjämningsmandat.

2007/08:K395 av Anti Avsan (m):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om utmönstring av oppenbarhetsrekvisitet.

2007/08:K396 av Hillevi Larsson m.fl. (s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om övergång till republik.

2007/08:K404 av Berit Andnor m.fl. (s):

9. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om tilläggsdirektiv till Grundlagsutredningen.

2007/08:K405 av Pär Nuder m.fl. (s):

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

2007/08:Fi277 av Mona Sahlin m.fl. (s):

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