



Författningsfrågor

Sammanfattning

I betänkandet behandlas under skilda rubriker motioner från allmänna motionstiden 2002 och 2003 som rör rikets styrelse. Motionerna rör bl.a. frågor om innehållet i en kommande författningsutredning, om statschefen, om grundlagsändring och folkomröstning i samband härmed, domstolarnas konstitutionella ställning, Riksbankens ställning och riksdagens formella ställning i EU-arbetet.

Utskottet anser att riksdagen, med anledning av flera motionsyrkanden, som sin mening bör ge regeringen till känna vad utskottet anför om större öppenhet och insyn i fråga om anslaget till Kungliga hovstaten.

Övriga motioner avstyrks av utskottet.

Utskottets ställningstaganden har föranlett 13 reservationer och 14 särskilda yttranden.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	5
Utskottets överväganden.....	8
Författningsutredning.....	8
Motionerna.....	8
Bakgrund.....	10
Utskottets ställningstagande.....	11
Flernivådemokrati och kommunal självstyrelse.....	11
Motionerna.....	12
Bakgrund.....	14
Utskottets ställningstagande.....	16
Antalet riksdagsledamöter.....	17
Motionerna.....	17
Bakgrund.....	17
Utskottets ställningstagande.....	18
Förtroendevalda som lämnar sitt parti.....	18
Motionen.....	18
Bakgrund.....	19
Utskottets ställningstagande.....	20
Frågor om statschefen.....	20
Monarkins avskaffande.....	20
Motionerna.....	20
Bakgrund.....	21
Utskottets ställningstagande.....	22
Successionsordningen.....	22
Motionerna.....	22
Bakgrund.....	24
Utskottets ställningstagande.....	25
Statschefens immunitet.....	25
Utskottets ställningstagande.....	26
Statschefens uppgifter.....	26
Motionen.....	26
Bakgrund.....	26
Utskottets ställningstagande.....	27
Redovisning av anslaget till hovstaten.....	27
Motionerna.....	27
Bakgrund.....	28
Utskottets ställningstagande.....	32
Behörighetskrav för statsråd.....	32
Motionerna.....	33
Bakgrund.....	33
Utskottets ställningstagande.....	34
Regeringens verkställande av riksdagens beslut.....	35
Motionerna.....	35
Bakgrund.....	35
Utskottets ställningstagande.....	37

Förbud mot att "döpa" statliga medel.....	37
Motionen.....	37
Bakgrund.....	37
Utskottets ställningstagande.....	38
Folkomröstningsinstitutet.....	38
Motionerna.....	38
Bakgrund.....	39
Utskottets ställningstagande.....	40
Grundlagsändring och folkomröstning.....	41
Motionerna.....	41
Bakgrund.....	42
Utskottets ställningstagande.....	43
Skärpta regler om prövning i Lagrådet.....	44
Motionen.....	44
Bakgrund.....	44
Utskottets ställningstagande.....	46
Lagprövning och författingsdomstol.....	46
Motionerna.....	46
Bakgrund.....	48
Utskottets ställningstagande.....	50
Domstolarnas konstitutionella ställning.....	50
Motionerna.....	50
Bakgrund.....	51
Gällande ordning.....	51
Utskottets ställningstagande.....	53
Riksbankens ställning.....	53
Motionen.....	53
Bakgrund.....	54
Utskottets ställningstagande.....	57
Riksdagens formella ställning i EU-arbetet.....	58
Motionen.....	58
Bakgrund.....	58
Utskottets ställningstagande.....	61
Reservationer.....	62
1. Antalet riksdagsledamöter, punkt 3 (m).....	62
2. Monarkins avskaffande, punkt 5 (v, mp).....	62
3. Bekännelsekravet i successionsordningen, punkt 6 (fp, v, mp).....	63
4. Successionsordningens giftermålsbestämmelser, punkt 7 (mp).....	64
5. Kravet på samtycke vid tronföljarens utlandsresor, punkt 8 (mp).....	64
6. Statschefens immunitet, punkt 9 (v, mp).....	65
7. Statschefens uppgifter, punkt 10 (v, mp).....	65
8. Redovisning av anslaget till hovstaten, punkt 11 (m, c).....	66
9. Redovisning av anslaget till hovstaten, punkt 11 (kd).....	67
10. Behörighetskrav för statsråd, punkt 12 (fp, v, mp).....	67
11. Domstolarnas konstitutionella ställning, punkt 20 (m).....	68
12. Domstolarnas konstitutionella ställning, punkt 20 (fp).....	69
13. Riksbankens ställning, punkt 21 (v).....	69
Särskilda yttranden.....	71
1. Författningsutredning, punkt 1 (m).....	71
2. Författningsutredning, punkt 1 (fp).....	71

3. Författningsutredning, punkt 1 (kd).....	72
4. Författningsutredning, punkt 1 (c).....	73
5. Författningsutredning, punkt 1 (v).....	73
6. Författningsutredning, punkt 1 (mp).....	74
7. Flernivådemokrati och kommunal självstyrelse, punkt 2 (m).....	75
8. Flernivådemokrati och kommunal självstyrelse, punkt 2 (fp).....	75
9. Flernivådemokrati och kommunal självstyrelse, punkt 2 (kd).....	75
10. Flernivådemokrati och kommunal självstyrelse, punkt 2 (c).....	76
11. Antalet riksdagsledamöter, punkt 3 (kd).....	76
12. Regeringens verkställande av riksdagens beslut, punkt 13 (m, fp).....	76
13. Lagreglerad insyn i Riksbankens verksamhet (m, fp).....	77
14. Lagreglering av Riksbankens offentliggörande av sina protokoll (mp).....	77
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	78
Motioner från allmänna motionstiden hösten 2002.....	78
Motioner från allmänna motionstiden hösten 2003.....	81
<i>Bilaga 2</i>	
Rapport från uppföljning och utvärdering av vissa frågor om formerna för grundlagsändring.....	86
Sammanfattning.....	86
1 Inledning.....	88
2 Folkomröstning om vilande grundlagsförslag.....	89
2.1 Inledning.....	89
2.2 Motionen.....	90
2.3 Gällande regler.....	91
Lagtext.....	91
2.4 När bör ett beslut om folkomröstning i grundlagsfråga senast fattas?.....	98
2.5 Avslutande kommentar.....	103
3 Beslutsordningen i ärende om vilande grundlagsförslag.....	104
3.1 Inledning.....	104
3.2 Gällande bestämmelser.....	104
3.3 Praxis kring ordningen vid det slutliga beslutet.....	108
3.4 Vari består den enhet som utgör det vilande grundlagsförslaget?.....	110
3.5 Diskussioner i riksdagen kring den valda enheten.....	116
3.6 Avslutande kommentar.....	120
4 En kommentar till de båda frågeställningarnas beröringspunkter.....	124

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. **Författningsutredning**

Riksdagen avslår motionerna 2002/03:K296, 2002/03:K362, 2002/03:K379 yrkandena 1 och 2, 2003/04:K222, 2003/04:K271 yrkandena 1 och 2, 2003/04:K290 yrkandena 2 och 3 och 2003/04:K413.

2. **Flernivådemokrati och kommunal självstyrelse**

Riksdagen avslår motionerna 2002/03:K241 yrkandena 11, 22, 23 och 38, 2002/03:K281 yrkandena 1 och 2, 2002/03:K282 yrkande 6, 2002/03:K304 yrkande 3, 2002/03:K360, 2002/03:K372, 2002/03:K379 yrkande 5, 2003/04:K223 yrkandena 4 och 7, 2003/04:K224 yrkandena 1 och 2, 2003/04:K271 yrkande 5 och 2003/04:K290 yrkandena 8–10.

3. **Antalet riksdagsledamöter**

Riksdagen avslår motionerna 2002/03:K203, 2002/03:K379 yrkande 22, 2003/04:K213 och 2003/04:K271 yrkande 24.

Reservation 1 (m)

4. **Förtroendevalda som lämnar sitt parti**

Riksdagen avslår motion 2003/04:K441.

5. **Monarkins avskaffande**

Riksdagen avslår motionerna 2002/03:K286 yrkandena 1 och 2, 2002/03:K315 yrkandena 1 och 2, 2002/03:K397, 2002/03:K425, 2003/04:K317, 2003/04:K437 yrkande 1 och 2003/04:K438 yrkande 1.

Reservation 2 (v, mp)

6. **Bekännelsekravet i successionsordningen**

Riksdagen avslår motionerna 2002/03:K282 yrkande 8, 2003/04:K240, 2003/04:K290 yrkande 12, 2003/04:K330 yrkande 2 i denna del och 2003/04:K363 yrkande 8.

Reservation 3 (fp, v, mp)

7. **Successionsordningens giftermålsbestämmelser**

Riksdagen avslår motionerna 2002/03:K301, 2003/04:K326 och 2003/04:K330 yrkande 2 i denna del.

Reservation 4 (mp)

8. **Kravet på samtycke vid tronföljarens utlandsresor**

Riksdagen avslår motion 2003/04:K330 yrkande 2 i denna del.

Reservation 5 (mp)

9. Statschefens immunitet

Riksdagen avslår motion 2003/04:K330 yrkande 1.

Reservation 6 (v, mp)

10. Statschefens uppgifter

Riksdagen avslår motion 2003/04:K437 yrkandena 2–5.

Reservation 7 (v, mp)

11. Redovisning av anslaget till hovstaten

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad utskottet anför om redovisning av anslaget till Kungliga hovstaten. Därmed bifaller riksdagen delvis motionerna 2003/04:K347, 2003/04:K401 och 2003/04:K438 yrkande 2.

Reservation 8 (m, c)

Reservation 9 (kd)

12. Behörighetskrav för statsråd

Riksdagen avslår motionerna 2002/03:K246, 2002/03:Sf289 yrkande 15 och 2003/04:K232.

Reservation 10 (fp, v, mp)

13. Regeringens verkställande av riksdagens beslut

Riksdagen avslår motionerna 2003/04:K289 yrkande 6 och 2003/04:K303.

14. Förbud mot att "döpa" statliga medel

Riksdagen avslår motion 2003/04:K206.

15. Folkomröstningsinstitutet

Riksdagen avslår motionerna 2002/03:K321 yrkande 4, 2003/04:K214 yrkande 3 och 2003/04:K364.

16. Folkomröstning om vilande grundlagsförslag

Riksdagen avslår motion 2002/03:K267 yrkandena 1 och 2.

17. Betänketid vid grundlagsändring

Riksdagen avslår motion 2003/04:K340.

18. Skärpta regler om prövning i Lagrådet

Riksdagen avslår motion 2002/03:K241 yrkande 24.

19. Lagprövning och författningsdomstol

Riksdagen avslår motionerna 2002/03:K282 yrkande 4, 2002/03:K379 yrkande 14, 2002/03:K398, 2002/03:Ju364 yrkandena 21 och 22, 2003/04:K271 yrkande 15 och 2003/04:K289 yrkande 1.

20. Domstolarnas konstitutionella ställning

Riksdagen avslår motionerna 2002/03:K379 yrkande 15, 2003/04:K271 yrkande 16 och 2003/04:Ju477 yrkande 3.

Reservation 11 (m)

Reservation 12 (fp)

21. Riksbankens ställning

Riksdagen avslår motion 2003/04:K381 yrkande 3.

Reservation 13 (v)

22. Riksdagens formella ställning i EU-arbetet

Riksdagen avslår motion 2003/04:K389 yrkande 2.

Stockholm den 19 februari 2004

På konstitutionsutskottets vägnar

Gunnar Hökmark

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Gunnar Hökmark (m), Göran Magnusson (s), Barbro Hietala Nordlund (s), Pär Axel Sahlberg (s), Kenth Högström (s), Ingvar Svensson (kd), Mats Einarsson (v), Mats Berglind (s), Henrik S Järrel (m), Anders Bengtsson (s), Tobias Krantz (fp), Kerstin Lundgren (c), Helene Petersson (s), Nils Fredrik Aurelius (m), Billy Gustafsson (s), Gustav Fridolin (mp) och Liselott Hagberg (fp).

Utskottets överväganden

Författningsutredning

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker motioner om att en bred författningsöversyn bör inledas, om inriktningen av en sådan översyn och om att ett särskilt författningskonvent skall tillkallas. Utskottet hänvisar till att regeringen nu påbörjat ett förberedelsearbete i syfte att en samlad översyn av regeringsformen skall inledas och vill inte föregripa detta arbete.

Jämför särskilda yttrandena 1 (m), 2 (fp), 3 (kd), 4 (c), 5 (v) och 6 (mp).

Motionerna

I motion 2002/03:K296 av Mats Einarsson m.fl. (v) yrkas att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om behovet av att tillsätta en utredning som kritiskt granskar och analyserar författningen ur ett könsperspektiv. Motionärerna anför bl.a. att grundlagarna framstår som strikt könsneutrala. De förefaller behandla könen lika. Emellertid kan författningen inte ses isolerat från samhället där jämlikhet inte råder. Enligt motionärerna handlar ojämlikheten mellan könen om definition av makt och orättvis fördelning av makt. Motionärerna anser att den omständigheten att kvinnor är underordnade bl.a. ställer krav på en ny syn på konstitutionen.

I motion 2002/03:K362 av Ingvar Svensson m.fl. (kd) yrkas att riksdagen begär av regeringen en parlamentarisk utvärdering av 1974 års regeringsform enligt vad som anförs i motionen. Motionärerna framhåller att 1974 års regeringsform har varit i kraft mer än ett kvarts sekel. Det är enligt motionärerna dags att ta ett mer långsiktigt och översiktligt grepp över regeringsformen och dess konsekvenser för det svenska rättssamhället.

I motion 2002/03:K379 av Bo Lundgren m.fl. (m) yrkas att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om en utredning av de författningsfrågor som aktualiseras i motionen (yrkande 1). Motionärerna anser att det är nödvändigt med flera författningsändringar för att ge större utrymme för enskildas frihetssträvanden mot bakgrund av den utveckling av samhället som skett under de 25 år som gått sedan författningen trädde i kraft. Förändringarna är även nödvändiga för att Sverige skall kunna leva upp till gjorda internationella åtaganden. En central utgångspunkt för författningsförnyelsen bör enligt motionärerna vara respekten för den enskil-

des rätt. En annan utgångspunkt är att författningen måste kunna säkerställa att de beslut som måste fattas gemensamt omfattas av en tillräcklig legitimitet. Motionärerna anser att bristerna här är betydande i dag.

Vidare yrkas i motionen att regeringen ges till känna vad i motionen anförs om maktindelning (yrkande 2). Enligt motionärerna är poängen med maktindelning att den underlättar möjligheterna till ansvarsutkrävande och insyn genom att man har olika institutioner som självständigt granskar varandra. Motionärerna anser att maktindelning som princip har stora fördelar. Statens och kommunernas, liksom EU:s, uppgifter synliggörs. Den motverkar osund maktkoncentration och möjliggör ett större mått av kontroll. Vidare anför motionärerna bl.a. att en annan fördel är att en sådan förändring skulle stärka demokratins konstitutionella legitimitet och minska de rättsstatliga bristerna.

Likalydande yrkanden framställs i motion *2003/04:K271* yrkandena 1 och 2 av Bo Lundgren m.fl. (m) från innevarande riksmötes allmänna motionstid.

I motion *2003/04:K222* av Maud Olofsson m.fl. (c) yrkas att regeringen ges till känna vad i motionen anförs om att en ny samhällsordning, federalismens principer, en öppnare samhällsorganisation och ett stärkt civilsamhälle skall utgöra grunden för en översyn av regeringsformen. Vad gäller en ny samhällsordning framhåller motionärerna bl.a. att regeringsformens portalstadgande i praktiken har kommit att betyda att ”all offentlig makt utgår från riksdagen”. Ett samhälle byggt underifrån innebär enligt motionärerna ett annat perspektiv där makten börjar hos de enskilda människorna och de lokala gemenskaperna. En ny samhällsordning och grundlag bör enligt motionärerna med federalismens principer bygga på en mångfald nivåer där makt i princip delegeras underifrån – från enskilda till frivilliga och lokala gemenskaper, vidare till kommuner och därefter till regioner, staten och EU. Enligt motionärerna är det vidare nödvändigt med en ny struktur för att öka samverkan mellan offentliga och privata aktörer samt det civila samhället. Centerpartiet skall arbeta för att öka medborgarnas valfrihet i den offentliga servicen och uppmuntra mångfald och alternativ samt konsekvent verka för ökade inslag av deltagardemokrati.

I motion *2003/04:K290* av Lars Leijonborg m.fl. (fp) yrkas att regeringen ges till känna vad i motionen anförs om en ny svensk författning (yrkande 2). Enligt motionärerna behövs en genomgripande diskussion om en ny författning. Demokratins spelregler måste på nytt sättas under principiell debatt.

Vidare yrkas att regeringen ges till känna vad i motionen anförs om att ett svenskt författningskonvent bör sammankallas med brett deltagande från hela samhället (yrkande 3). Motionärerna anser att en ny svensk författning måste bygga på ett brett deltagande i hela det svenska samhället. Ett författningskonvent bör inkallas, som bör bestå av representanter från olika delar av landet och inte enbart från etablerade politiska partier.

I motion *2003/04:K413* av Kerstin Lundgren (c) yrkas att regeringen ges till känna vad i motionen anförs om ett svenskt demokratikonvent som ett led i översynen av regeringsformen. Hon anför bl.a. att ett särskilt värde med en

bredare process fram till en ny grundlag är den djupare förankring som därmed kan uppnås och det mer allsidiga underlag för slutligt ställningstagande som kan tas fram. Ett särskilt demokratikonvent måste enligt motionären vara öppet för såväl det civila samhället och marknaden som den offentliga sektorn.

Bakgrund

Tidigare riksdagsbehandling

Konstitutionsutskottet behandlade senast under riksmötet 2001/02 motioner som rörde frågor om en översyn av den svenska författningen (bet. 2001/02:KU13 s. 14–16).

I betänkandet hänvisade utskottet till sitt tidigare betänkande 2000/01:KU11 där innehållet i gällande regeringsform och bakgrunden till denna redovisats. Utskottet framhöll inledningsvis i sitt ställningstagande att utskottet senare samma vår skulle ta ställning till en proposition från regeringen med förslag på ändringar i regeringsformen som byggde på Författningsutredningens förslag. I propositionen föreslogs ett grundlagsskydd för miljön samt att grundlagsskyddet för utsatta grupper kompletterades och förstärktes. Propositionen innehöll också förslag på grundlagsändringar som rörde samarbetet med EU, m.m. Utskottet hänvisade vidare till att Författningsutredningen under innevarande vår skulle avsluta sitt arbete när det gällde frågorna om skilda valdagar och vårval samt i fråga om partibegreppet i regeringsformen. Därutöver anförde utskottet att det i samma betänkande behandlade motioner som rörde frågor om flernivådemokrati och kommunal självstyrelse. I detta sammanhang hänvisade utskottet till den översyn av uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan staten, kommunerna och landstingen som regeringen aviserat i proposition 2001/02:7 *Regional samverkan och statlig länsförvaltning*. Utskottet ansåg att det inte var påkallat att nu göra ett tillkännagivande till regeringen om en bred författningsutredning. Mot denna bakgrund avstyrkte utskottet de aktuella motionerna.

Regeringsförklaringen vid öppnandet av 2003/04 års riksmöte

I regeringsförklaringen vid öppnandet av 2003/04 års riksmöte den 16 september 2003 anförde statsministern bl.a. att reglerna för den svenska demokratin – vår författning – snart fyller trettio år. Han framhöll att under den perioden har samhället kraftigt förändrats och demokratin ställts inför nya utmaningar. Det är enligt statsministern tid för översyn av demokratins spelregler. Riksdagens partier bjuds därför in till överläggningar om en samlad översyn av regeringsformen.

Regeringen har i januari 2004 inlett samtal med de politiska partierna i riksdagen rörande en översyn av regeringsformen.

Utskottets ställningstagande

Som redovisats ovan har regeringen nu inlett samtal med de politiska partierna i syfte att en samlad översyn av regeringsformen skall inledas. Vad som efterfrågas i motionerna 2002/03:K362 och 2003/04:K290 yrkande 2 synes därmed vara tillgodosett, varför de avstyrks.

Utskottet vill erinra om att samtalen kring innehållet i den kommande författningsöversynen helt nyligen har inletts. Det finns därför skäl att inte nu föregripa resultatet av detta förberedelsearbete. Enligt utskottets mening kan man dock utgå från att den kommande översynen, med sitt samlade perspektiv, kommer att rymma flera av de frågor som efterfrågas i motionerna 2002/03:K296, 2002/03:K379 yrkandena 1 och 2, 2003/04:K222 och 2003/04:K271 yrkandena 1 och 2. Sålunda kan förutsättas att frågor som rör både relationerna mellan de organ som uppbär den offentliga makten och deras uppgifter kommer att beröras. Utskottet utgår också från att en analys av den framtida maktfördelningen bl.a. sker utifrån ett könsperspektiv. I enlighet med det anförda anser utskottet att nämnda motioner bör avslås i berörda delar.

Enligt utskottets mening torde vidare en samlad översyn av regeringsformen, där syftet är att finna regler för den svenska demokratin som svarar mot behoven i dagens samhälle, gagnas av att arbetet sker under stor öppenhet och med biträde av en författningspolitisk diskussion i hela det svenska samhället. Den nya tekniken erbjuder härvid stora möjligheter. Utskottet är dock inte berett att förorda att ett särskilt konvent skall sammankallas såsom anförts i motionerna 2003/04:K290 yrkande 3 och 2003/04:K413. Motionerna avstyrks därför.

Flernivådemokrati och kommunal självstyrelse

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker motioner som rör frågor om flernivådemokrati och kommunal självstyrelse med hänvisning till att regeringen i sina överväganden beträffande innehållet i kommande utredningar förutsätts beakta att de överväganden av grundlagskaraktär som i motionerna aktuella frågor kan föranleda får sin plats i dessa utredningar.

Jämför särskilda yttrandena 7 (m), 8 (fp), 9 (kd) och 10 (c).

Motionerna

I motion *2002/03:K241* av Maud Olofsson m.fl. (c) yrkas att riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till grundlagsändringar som möjliggör ett stärkt kommunalt självstyre (yrkande 11). Enligt motionärerna bör det kommunala självstyret inte kunna inskränkas annat än genom kommunernas samtycke eller med hänvisning till regeringsformens fri- och rättigheter.

Vidare yrkas att regeringen ges till känna vad i motionen anförts om vikten av att den vertikala maktindelningen stärks i Sverige (yrkande 22). Utgångspunkten bör enligt motionärerna vara att öka människors självbestämmande. En naturlig uppgift blir därför att åstadkomma en förnuftig vertikal maktindelning där högre administrativa nivåer förhindras att detaljstyra och göra ingrepp i det lokala självstyret. Motionärerna vill formulera en princip om delegation av makt underifrån. Regionerna och staten skall endast fatta sådana beslut som inte kan hanteras på kommunal nivå. Ytterst bör man enligt motionärerna tänka sig att all makt som riksdagen utövar går att härleda ur de frivilliga gemenskapernas vilja att avstå makt till, i tur och ordning, kommuner, regioner och riksdag. Motionärerna anser att en fördjupning av den folkstyrda demokratin är nödvändig för att öka legitimiteten i det demokratiska styrelseskicket. Därför krävs en omfattande decentraliseringspolitik och förstärkning av den vertikala maktindelningen i Sverige. Detta bör ges regeringen till känna.

Därutöver yrkas i motionen att riksdagen begär att regeringen tillsätter en konstitutionell utredning med uppgift att se över hur en grundlag som utgår från att makten kommer underifrån skulle utformas (yrkande 23).

I motionen yrkas också att regeringen ges till känna vad i motionen anförts om en lagstiftning med utkrävbara individuella rättigheter och förstärkt kommunalt självstyre (yrkande 38). Motionärerna anser att regeringen bör tillsätta en utredning med bred representation från landstings- och kommunalförbunden samt de berörda för att se över möjligheten att ersätta reglerande lagstiftning riktad mot kommunerna med en lagstiftning med utkrävbara individuella rättigheter och förstärkt kommunalt självstyre rörande hur rättigheterna skall tillgodoses.

I motion *2002/03:K281* av Henrik S Järrel (m) yrkas att regeringen ges till känna vad i motionen anförts om inomkommunal skatteutjämning (yrkande 1). Vidare yrkas att regeringen ges till känna vad i motionen anförts om en ändring av 1 kap. 7 § andra stycket regeringsformen (yrkande 2). Motionären anser att en utjämning av skatteintäkter mellan kommuner och landsting bör finansieras över statsbudgeten. Den möjlighet till inomkommunal skatteutjämning som finns i nuvarande grundlag bör därför tas bort.

Vid den allmänna motionstiden under innevarande riksmöte avlämnades motion *2003/04:K224* av samma motionär med i stort likalydande yrkanden som i den ovan redovisade motionen.

I motion 2002/03:K282 av Helena Bargholtz m.fl. (fp) yrkas att regeringen ges till känna vad i motionen anförs om en kompetenskatalog för maktfördelningen mellan nationell, regional och lokal nivå (yrkande 6). Enligt motionärerna bör staten respektive kommunerna kunna ges exklusiv beslutskompetens på vissa sakområden. Inom andra sektorer kan delad kompetens vara att föredra. Motionärerna framhåller att det finns olika metoder för hur kompetenskatalogen skall regleras i lag.

I motion 2002/03:K304 av Marietta de Pourbaix-Lundin (m) yrkas att riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till sådana ändringar i regeringsformen och kommunallagen att det kommunala självstyret förstärks i enlighet med vad som anförs i motionen (yrkande 3). Enligt motionären urholkas det kommunala självstyret mer och mer. Hon anser att det kraftigt och entydigt behöver förstärkas och skyddas i grundlagen.

I motion 2002/03:K360 av Ingvar Svensson m.fl. (kd) yrkas att regeringen ges till känna vad som i motionen anförs om en utredning om subsidiaritetsprincipen i syfte att göra den till en vägledande norm för den demokratiska uppbyggnaden. Motionärerna anser att mycket talar för att subsidiaritetsprincipen bör vara ett styrande arbetsverktyg även för den nationella nivån i Sverige. En sådan styrande effekt kan åstadkommas genom att principen ges en normerande roll. Enligt motionärerna bör inte en sådan fastställd norm göras utan en grundlig genomgång av principen. Regeringen bör tillkalla en utredning som får till uppgift att genomföra nödvändigt analysarbete i syfte att göra den till en vägledande norm för den demokratiska uppbyggnaden.

I motion 2002/03:K372 av Ingvar Svensson m.fl. (kd) yrkas att riksdagen begär att regeringen tillsätter en utredning med syfte att fastställa en tydlig kommunal kompetens i grundlagen, t.ex. genom en hänvisning till en särskild kommunalordning likartad riksdagsordningen, enligt vad i motionen anförs. Enligt motionärerna är de nuvarande förhållandena inte acceptabla. Om man vill ha en reell kommunal självstyrelse måste det till en kraftfull rättslig kompetens för kommunerna. Då krävs dessutom en reell lagprövningsrätt som kommunerna kan använda. Motionärerna anser att en kommunal kompetens fastställd i grundlagen kanske inte får tillräcklig spännvidd. I stället kan man skapa en särskild lagstiftning lik riksdagsordningen.

I motion 2002/03:K379 av Bo Lundgren m.fl. (m) yrkas att riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändring av grundlagsregleringen av den lokala självstyrelsen i enlighet med vad som anförs i motionen (yrkande 5). En del av en ökad maktindelning bör enligt motionärerna vara vertikal, dvs. det skall finnas en tydligare uppdelning mellan statens och kommunernas befogenheter. En stark kommunal självstyrelse är ett sätt att lägga makten närmare människorna. Motionärerna ifrågasätter vidare ändamålsenligheten med att i framtiden ha två kommunala nivåer.

Ett likalydande yrkande som det ovan redovisade framställs i motion 2003/04:K271 yrkande 5 av Bo Lundgren m.fl. (m) som avlämnades vid den allmänna motionstiden under innevarande riksmöte.

I motion 2003/04:K223 av Maud Olofsson m.fl. (c) yrkas att regeringen ges till känna vad i motionen anförs om frågan att tolkningsföretråde när det gäller finansieringsprincipen måste klargöras (yrkande 4). Enligt motionärerna måste kommunerna, i stället för att ha en servicefunktion, vara en plats för medborgarna att resonera om vilken politik man vill bedriva i sin närmiljö. För att inte underminera detta bör finansieringsprincipen utvecklas och gälla strikt vid statliga beslut som berör den kommunala ekonomin. Frågan om tolkningsföretråde måste också klargöras, eftersom det skall vara tydligt vem som bär ansvar och vem som skall stå för eventuella kostnader.

Vidare yrkas i motionen att regeringen ges till känna vad som anförs om vikten av att den vertikala maktindelningen stärks i Sverige (yrkande 7). Yrkandet är likalydande med det ovan redovisade i motion 2002/03:K241 yrkande 23.

I motion 2003/04:K290 av Lars Leijonborg m.fl. (fp) yrkas att regeringen ges till känna vad som anförs om att värna det lokala självstyret (yrkande 8). Motionärerna framhåller att det lokala självstyret har minskat i omfattning under senare år. Denna utveckling måste enligt motionärerna brytas.

Vidare yrkas att regeringen ges till känna vad i motionen anförs om att utreda en modell för hur nya statliga åligganden på kommuner och landsting enligt lag skall följas av statlig finansiering (yrkande 9). Motionärerna anser att självstyret på lokal och regional nivå måste ges ett tydligare reglerat lag-skydd.

Därutöver yrkas att regeringen ges till känna vad i motionen anförs om att införa en kompetenskatalog som reglerar maktförhållandena mellan nationell, regional och lokal nivå (yrkande 10). Yrkandet är likalydande som det som framställs i den ovan redovisade motionen 2002/03:K282 yrkande 6.

Bakgrund

Tidigare riksdagsbehandling

Konstitutionsutskottet behandlade senast under riksmötet 2001/02 motioner som behandlade frågor om flernivådemokrati och förstärkning i grundlag av den kommunala självstyrelsen (bet. 2001/02:KU13 s. 16–22).

I betänkandet lämnade utskottet en utförlig redogörelse för gällande ordning.

Utskottet hänvisade i sitt ställningstagande till att regeringen aviserat en översyn av uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan staten, kommunerna och landstingen. Härvid instämde utskottet i regeringens bedömning att debatten i regionfrågan visade att det fanns ett behov av att mer samlat och långsiktigt se över uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan de olika nivåerna i samhällsorganisationen. Enligt utskottets mening skulle en sådan översyn som den aviserade, där inriktningen var att samlat och långsiktigt överväga uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan samhällsorganisationens olika nivåer, komma att behöva ske i perspektivet av grundläggande och principiella ställningstaganden kring fördelning av uppgifter och ansvar. Det borde enligt utskottet

också framhållas att regeringen hade anfört att utgångspunkten för den aviserade översynen var upprätthållandet av en långtgående kommunal självstyrelse. Mot denna bakgrund ansåg utskottet att det kunde antas att det i den aviserade översynen, med sitt grundläggande perspektiv, skulle komma att finnas utrymme för sådana frågor som berördes i de aktuella motionerna. I enlighet med det anförda anser utskottet att motionerna borde avslås i berörda delar.

Utredning

Regeringen beslutade den 23 januari 2003 att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppdrag att se över strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen (dir. 2003:10). Arbetet skall bedrivas i två etapper. I den första etappen skall kommittén identifiera, belysa och övergripande analysera de samhällsförändringar som inverkar på och skulle kunna föranleda förändringar av strukturen och uppgiftsfördelningen i relationen mellan staten, landstingen och kommunerna. Kommittén skall även göra motsvarande översyn rörande relationen mellan regeringen och de statliga förvaltningsmyndigheterna. I sitt arbete skall kommittén utgå från en övergripande beskrivning av rådande struktur och ansvarsfördelning, där såväl brister som förtjänster med nuvarande ordning identifieras. För den första etappen skulle kommittén redovisa ett delbetänkande senast den 15 december 2003.

Enligt direktiven skall kommittén göra en fördjupad analys och bedömning av strukturen och uppgiftsfördelningen. Kommittén skall också i de delar där den finner det motiverat föreslå förändringar. Regeringen avser att återkomma med tilläggsdirektiv till denna del av uppdraget.

Kommittén, som antagit namnet Ansvarskommittén, avlämnade i december 2003 delbetänkandet *Utvecklingskraft för hållbar välfärd* (SOU 2003:123). I betänkandet föreslår kommittén att regeringen i det fortsatta utredningsarbetet utgår från en strävan att åstadkomma en likvärdig samhällsservice i en samhällsorganisation med hög demokratisk legitimitet och närhet till medborgarna. För att förverkliga detta i en framtid som kännetecknas av betydande problem i balansen mellan resurser och anspråk bör enligt kommittén i ett första steg tre strategier utvecklas:

- en strategi för en tydligare ansvarsfördelning i samhällsorganisationen vid flernivåstyrning där en renodling av ansvaret inte är möjlig eller lämplig och som tar sikte på ökad utvecklingskraft,
- en strategi för ökad utvecklingskraft på kommunal nivå, som bygger på en tydlig ansvarsfördelning mellan kommunal och statlig nivå, samt
- en strategi för ökad utvecklingskraft på statlig nivå, som innefattar tvärsektorieell utveckling av statlig verksamhet och statlig styrning.

Därutöver vill kommittén i ett andra steg pröva angelägna samhällsområden gentemot de nämnda tre strategierna för att finna balanspunkterna mellan olika samhällsnivåer. Det innebär att kommittén kommer att överväga struktur och uppgiftsfördelning för tunga samhällsområden. De primära frågorna är

enligt kommittén förhållandet mellan regeringen och myndigheterna samt ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna. Beroende på hur den senare besvaras övervägs därefter frågan om en eller två kommunala nivåer samt hur dessa bör organiseras och indelas.

Kommittén föreslår dessutom att följande konkreta frågeställningar ges särskild prioritet i det fortsatta utredningsarbetet:

- det samlade kommunala uppdraget inklusive en fördjupad kommunal samverkan,
- utformningen av den regionala samhällsorganisationen,
- förutsättningarna för riksdagens och regeringens styrning och kontroll,
- likvärdighet i välfärdstjänsterna och rättighetsregleringen,
- vilka effekter alternativa driftsformer i offentlig verksamhet har på berörda välfärdstjänster, samt
- EU:s påverkan på den svenska samhällsorganisationen.
- Som stöd för dessa överväganden avser kommittén, redan i avvaktan på tilläggsdirektiv, att inleda fördjupade analyser av:
 - den offentliga sektorns ekonomi på längre sikt och då främst i kommunerna och landstingen,
 - produktivitet utveckling och utvecklingskraft i offentlig verksamhet,
 - medborgarnas eget ansvar, kapacitet och engagemang i välfärdproduktionen,
 - behovet av förändringar eller begränsningar av det offentliga åtagandet, inklusive tillämpningen av finansieringsprincipen,
 - användningen av nya driftsformer, samt
 - hur ansvarsfördelning och strukturer kan påverka förutsättningarna för tillväxt.

Enligt uppgift från Finansdepartementet har nu ett antal instanser bjudits in att lämna synpunkter på Ansvarskommitténs delbetänkande. Synpunkterna bör ha kommit in till departementet senast den 15 april 2004. Regeringen kan förväntas besluta om tilläggsdirektiv för kommitténs arbete tidigast under maj 2004.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att Ansvarskommittén i förslaget för sitt kommande utredningsarbete aktualiserar en väsentlig del av de frågor som behandlas i de nu aktuella motionerna. Frågorna kan föranleda överväganden rörande huruvida lagstiftningsåtgärder behövs och på vilken nivå det skall ske. Utskottet förutsätter att regeringen i sina överväganden beträffande Ansvarskommitténs fortsatta uppdrag och den kommande författningsutredningens arbete beaktar att de överväganden av grundlagskaraktär som i motionerna aktuella frågor kan föranleda får sin plats i nämnda utredningar. Mot denna bakgrund avstyrker utskottet motionerna 2002/03:K241 yrkandena 11, 22, 23 och 38, 2002/03:K281 yrkandena 1 och 2, 2002/03:K282 yrkande 6,

2002/03:K304 yrkande 3, 2002/03:K360, 2002/03:K372, 2002/03:K379 yrkande 5, 2003/04:K223 yrkandena 4 och 7, 2003/04:K224 yrkandena 1 och 2, 2003/04:K271 yrkande 5 och 2003/04:K290 yrkandena 8–10.

Antalet riksdagsledamöter

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker motioner om en minskning av antalet riksdagsledamöter med hänvisning till tidigare ställningstagande.

Jämför reservation 1 (m) och särskilt yttrande 11 (kd).

Motionerna

I motion 2002/03:K203 av Rolf Gunnarsson (m) yrkas att regeringen ges till känna vad i motionen anförs om att minska antalet ledamöter i Sveriges riksdag till 249 ledamöter. Enligt motionären skall man ställa samma krav på riksdagen som på övriga statliga förvaltningar att ha en rationell och bra organisation.

Ett likalydande yrkande framställs av samma motionär i motion 2003/04:K213 från den allmänna motionstiden under innevarande riksmöte.

I motion 2002/03:K379 av Bo Lundgren m.fl. (m) yrkas att regeringen ges till känna vad i motionen anförs om riksdagens storlek och dess arbetsformer (yrkande 22). Motionärerna framhåller att om antalet ledamöter minskade skulle detta inte endast medverka till att de folkvalda blev mer kända ute bland folket utan också förstärka ledamöternas möjligheter att fullgöra sin uppgift. Detta kan i sin tur leda till en mer arbetsduglig riksdag. Motionärerna förordar att en utveckling i denna riktning inleds.

Från den allmänna motionstiden under innevarande riksmöte finns en motion med ett likalydande yrkande, motion 2003/04:K271 yrkande 24 av Bo Lundgren m.fl. (m).

Bakgrund

Gällande ordning

Enligt 3 kap. 1 § andra stycket RF består riksdagen av en kammare med 349 ledamöter. För ledamöterna skall finnas ersättare.

Sedan 1971 består riksdagen av en kammare. Författningsutredningen hade 1963 föreslagit att antalet ledamöter i en ny enkammarriksdag skulle uppgå till 290. Grundlagberedningen ansåg därefter att enkammarriksdagen borde bestå av 350 ledamöter, och riksdagen godtog det förslaget. Antalet minskades senare till 349. Folkstyrelsekommittén diskuterade frågan i sitt betänkande

Folkstyrelsens villkor (SOU 1987:6). Kommittén ansåg att antalet ledamöter i riksdagen inte gärna kunde minskas om man ville behålla en rimlig representation även för de rena glesbygdsområdena.

Tidigare riksdagsbehandling

Konstitutionsutskottet har flera gånger behandlat motioner med förslag om att minska antalet ledamöter i riksdagen, senast under riksmötet 2001/02 (bet. 2001/02:KU13 s. 35–37). Utskottet vidhöll då sin tidigare bedömning. Enligt sin tidigare bedömning ansåg utskottet att en minskning av antalet ledamöter – mer än helt marginell – skulle medföra svårigheter att behålla såväl en rimlig partirepresentation som en representation över huvud taget från olika delar av landet. Ett minskat antal ledamöter skulle enligt utskottet göra det ännu svårare för framför allt ledamöterna från de mindre partierna att tillfredsställa önskemål om deltagande i sammankomster och andra aktiviteter i valkretsarna.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vidhåller sin tidigare bedömning och avstyrker därför motionerna 2002/03:K203, 2002/03:K379 yrkande 22, 2003/04:K213 och 2003/04:K271 yrkande 24.

Förtroendevalda som lämnar sitt parti

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker, med hänvisning till tidigare ställningstagande, en motion om att en förtroendevald som under mandatperioden lämnar sitt parti skall ersättas av en annan av partiet utsedd person.

Motionen

I motion 2003/04:K441 av Lars Lilja och Britta Rådström (s) yrkas att regeringen ges till känna vad i motionen anförts om förtroendevalda i kommun, landsting eller riksdag som under en mandatperiod lämnar sitt parti. Motionärerna framhåller att en ledamot inte kan frångå sitt uppdrag om han eller hon under mandatperioden lämnar partiet och blir s.k. politisk vilde. Enligt motionärerna bör lagstiftningen ändras så att en förtroendevald som under en mandatperiod lämnar sitt parti skall ersättas av en annan av partiet utsedd person, lämpligen första ersättare på respektive lista.

Bakgrund

Gällande ordning

Det finns ingen reglering vare sig i riksdagsordningen eller i kommunallagen som tar sikte på den situation som beskrivs i den nu aktuella motionen.

Av 4 kap. 2 § RO framgår att val till utskott gäller till valperiodens slut, dvs. för närvarande under en tid av fyra år (jfr 3 kap. 3 § RF).

Tidigare avsåg utskottsvalen lagtima riksmöte, fram till dess nästa lagtima riksmöte började, dvs. i regel en ettårsperiod. Ändringen till att valen skulle avse hela valperioden gjordes 1978. Vid beslutet om övergång till en mandatperiod, som svarar mot riksdagens valperiod, uttalade konstitutionsutskottet att det torde kunna förutsättas att frågor om personförändringar i utskotten som hittills löstes internt inom respektive partigrupp (KU 1977/78:30 s. 3). De personförändringar i utskotten som partigrupperna ansåg böra komma till stånd under löpande mandatperiod kunde enligt utskottet utan svårighet genomföras.

I 7 kap. RO finns bestämmelser som endast berör val inom riksdagen. Bestämmelserna i 2–12 §§ tar sikte på val som ankommer på kammaren.

Är till ett uppdrag endast den valbar som tillhör riksdagen och lämnar den valde riksdagen eller utses han till riksdagens talman eller till statsråd, skall han enligt 7 kap. 10 § avgå från uppdraget.

Vidare sägs i 7 kap. 11 § att den som har utsetts till uppdrag genom val av riksdagen inte får undandra sig uppdraget utan att riksdagen medger det.

I kommunallagen (1991:900) finns endast bestämmelser som tar sikte på dels fall då uppdraget som ledamot i fullmäktige skall upphöra (4 kap. 7–10 §§), dels fall då uppdrag som ledamot i nämnd skall upphöra (4 kap. 10 a §). Uppdrag i nämnd skall upphöra antingen när den politiska majoriteten i nämnden inte längre är densamma som i fullmäktige, eller vid förändringar i nämndorganisationen.

Tidigare riksdagsbehandling

Under riksmötet 2001/02 behandlade konstitutionsutskottet en motion med ett liknande innehåll som den nu aktuella. I motionen berördes frågan om parti-bytares rätt i förhållande till erhållna uppdrag. Utskottet instämde i vad som anfördes i motionen om att det kan uppkomma problem i den politiska beslutsprocessen om politiskt förtroendevalda under pågående mandatperiod byter parti och ändå behåller uppdrag som det ankommit på partigrupperna att besätta. Denna problembild kunde enligt utskottet visserligen vara intressant att belysa. Utskottet såg dock stora svårigheter med att genom någon form av reglering finna en lösning på problemet. En sådan reglering skulle ovillkorligen innebära ingrepp i grundläggande principer som rådande valsysteem bygger på. Enligt utskottets mening borde ordningen alltså vara den att frågan om vem som skall inneha den typ av uppdrag som nu var aktuell an-

kommer på respektive partigrupp, och eventuella personförändringar löses internt inom gruppen. Utskottet framhöll att en utgångspunkt i detta sammanhang var att varje enskild ledamot bär sitt mandat med det parlamentariska ansvar det innebär. Mot denna bakgrund var utskottet inte berett att föreslå att riksdagen skulle vidta någon åtgärd med anledning av vad som anfördes i motionen och avstyrkte den därför.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vidhåller sitt tidigare ställningstagande. Motion 2003/04:K441 bör därför avslås.

Frågor om statschefen

Monarkins avskaffande

Utskottets förslag i korthet

Utskottet vidhåller tidigare ställningstagande om valet av statskick och avstyrker därför motioner om att monarkin bör avskaffas.

Jämför reservation 2 (v, mp).

Motionerna

I motion 2002/03:K286 av Birgitta Ohlsson m.fl. (fp) yrkas att regeringen ges till känna att monarkin såsom statskick bör avskaffas till förmån för en statschef som utses av riksdagen (yrkande 1). Vidare yrkas att regeringen ges till känna att den nya statschefstjänsten skall inordnas i dagens parlamentariska styrelseskick (yrkande 2). Motionärerna påpekar att de monarkiska traditionerna upptar tjänsten som statschef och förhindrar därför att denna tjänst används för att symbolisera de samhälleliga framsteg som vunnits just tack vare monarkins tillbakaträngande. Genom sin arvsrunna samhällsställning innehar en monark enligt motionärerna en politisk reell makt. Motionärerna anser att staten inte skall skänka någon medborgare en sådan makt på annat sätt än genom att lämna debatten fri för envar att vinna stöd för sina åsikter samt genom att tillhandahålla demokratiska instrument för ett representativt styrelseskick.

I motion 2002/03:K315 av Gudrun Schyman m.fl. (v) yrkas att regeringen ges till känna vad i motionen anförts om införande av en statsstyrelse byggd på folkets val – republik (yrkande 1). Därutöver yrkas i motionen att riksdagen begär förslag av regeringen till de ändringar av grundlagarna som för en sådan tankes förverkligande skulle erfordras (yrkande 2). Motionärerna framhåller bl.a. att det ännu finns principiellt stötande rester av kungamakten kvar; kungens ordförandeskap i Utrikesnämnden, hans roll vid riksmötets öppnande, konseljen inför statschefen vid regeringsskifte och kungens personliga immunitet mot åtal. Oavsett statschefens formella eller reella maktbefogen-

heter är enligt motionärerna ett offentligt ämbetes ärflighet något som är oförenligt med ett demokratiskt synsätt. Motionärerna påpekar att därtill ger vecko- och kvällspress lika pinsamma som oräkneliga exempel på monarkins ideologiska funktion.

I motion 2002/03:K397 av Mikaela Valtersson och Mikael Johansson (mp) yrkas att regeringen ges till känna vad i motionen anförts om en åtgärdsplan för att avveckla monarkin. Motionärerna anser att den ärftliga monarkin skall avvecklas i samband med att den nuvarande statschefen uppnår traditionell pensionsålder. Under denna avvecklingstid bör regeringen tillsätta en utredning för att se över behovet av statschef och utreda alternativa möjligheter att upprätthålla de formella arbetsuppgifter som kan åläggas en statschef. Republik med president skall då enbart vara en av flera alternativa lösningar.

Ett likalydande yrkande framställs i motion 2003/04:K317 av Åsa Domeij m.fl. (mp) från den allmänna motionstiden under innevarande riksmöte.

I motion 2002/03:K425 av Mikael Damberg (s) yrkas att regeringen ges till känna vad i motionen anförts om värdet av en övergång till ett republikanskt statsskick vid nästa författningsändring. Motionären framhåller att den svenska författningen nu har 30 år på nacken och det börjar bli dags för en översyn. Vid en sådan översyn borde en diskussion om möjliga övergångar till ett republikanskt statsskick föras på ett seriöst sätt.

I motion 2003/04:K437 av Birgitta Ohlsson m.fl. (fp) yrkas att regeringen ges till känna vad i motionen anförts om att monarkin såsom statsskick bör avskaffas (yrkande 1). Motionärerna anser att monarkin är principiellt oförenlig med demokrati.

I motion 2003/04:K438 av Johan Löfstrand och Fredrik Olovsson (s) yrkas att regeringen ges till känna vad i motionen anförts om behovet av en översyn av vårt framtida statsskick (yrkande 1). Enligt motionärerna är systemet med arvkungadöme oförenligt med principen om alla människors lika värde.

Bakgrund

Gällande ordning

I regeringsformens inledande kapitel sägs att riksdagen är folkets främsta företrädare (4 §) och att konungen eller drottning, som enligt successionsordningen innehar Sveriges tron, är rikets statschef (5 §).

Förutsättningarna för att få tjänstgöra som statschef anges i 5 kap. RF. Som statschef får endast den tjänstgöra som är svensk medborgare och har fyllt 18 år. Den som skall tjänstgöra som statschef får inte samtidigt vara statsråd eller utöva uppdrag som talman eller riksdagsledamot (2 §).

Bestämmelser om statschefens uppgifter finns i 2 och 5 kap. RF samt i riksdagsordningen.

Statschefens uppgifter inskränktes vid införandet av den nuvarande regeringsformen till att avse vissa väsentligen representativa funktioner.

Inför 1974 års regeringsform hölls inom Grundlagberedningen ingående överläggningar om statschefens ställning, innan beredningens ledamöter nådde fram till en gemensam ståndpunkt i de väsentliga frågorna rörande statschefens ställning, den s.k. Torekovskompromissen. Föredragande statsrådet konstaterade i propositionen att beredningens ledamöter hade enats om att i den nya regeringsformen inte frångå den dittills gällande statsformen och att denna ståndpunkt hade vunnit mycket stark anslutning vid remissbehandlingen (prop. 1973:90 s. 172). Statsrådet tillade att konungadömet bevarande var en given utgångspunkt vid utformningen av en ny författning, om författningen skulle få önskvärt stöd i riksdagen och folkopinionen.

Tidigare riksdagsbehandling

Frågan om att avskaffa monarkin behandlades i riksdagen senast under riksmötet 2001/02 (bet. 2001/02:KU13 s. 43–45). Konstitutionsutskottet vidhöll sin tidigare bedömning då utskottet hänvisat till att riksdagen vid ett stort antal tillfällen behandlat motionsyrkanden om övergång till republik och avstyrkt dessa under erinran om den ståndpunkt angående statskicket som intogs vid 1974 års författningsreform. Mot denna bakgrund avstyrkte utskottet motioner om dels en åtgärdsplan för att avveckla monarkin, dels utarbetandet av ett förslag till en republikansk författning.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vidhåller alltjämt sin tidigare bedömning och avstyrker därmed motionerna 2002/03:K286 yrkandena 1 och 2, 2002/03:K315 yrkandena 1 och 2, 2002/03:K397, 2002/03:K425, 2003/04:K317, 2003/04:K437 yrkande 1 och 2003/04:K438 yrkande 1.

Successionsordningen

Utskottets förslag i korthet

Utskottet är alltjämt inte berett att vidta någon åtgärd med anledning av yrkanden om att bekännelsekravet i successionsordningen bör tas bort och avstyrker motionerna. Samma bedömning gör utskottet i fråga om motionsyrkanden om att successionsordningens giftermålsbestämmelser bör tas bort. Utskottet avstyrker också en motion om utreseförbudet för tronföljaren i successionsordningen.

Jämför reservationerna 3 (fp, v, mp), 4 (mp) och 5 (mp).

Motionerna

I motion 2002/03:K282 av Helena Bargholtz m.fl. (fp) yrkas att regeringen ges till känna vad som i motionen anförs om reglerna om kungahusets medlemmars religionstillhörighet enligt 4 § successionsordningen (yrkande 8). Motionärerna anser att bestämmelsen strider mot den grundläggande principen

om religionsfrihet enligt 2 kap. 1 § 6 RF. Den torde enligt motionärerna dessutom strida mot 2 kap. 2 § RF om att varje medborgare är skyddad gentemot det allmänna mot tvång att giva till känna sin åskådning i religiöst hänseende eller tvång att tillhöra visst trossamfund.

Ett likalydande yrkande finns i motion 2003/04:K290 av Lars Leijonborg m.fl. (fp) från den allmänna motionstiden under innevarande riksmöte (yrkande 12).

I motion 2002/03:K301 av Hillevi Larsson (s) yrkas att regeringen ges till känna vad i motionen anförs om att alla svenska medborgare som fyllt 18 år, kungliga eller icke, skall ha fullständig frihet att själva välja vem de vill gifta sig med under förutsättning att personen är myndig. Enligt motionären bör statschefen och regeringen inte vara de som beslutar om en vuxen människas val av livspartner. Motionären anser det helt otidsenligt att behandla någon människa, oavsett börd, som en omyndig utan rätt att fatta beslut om sitt privatliv.

Ett likalydande yrkande framställs av samma motionär i motion 2003/04:K326 från den allmänna motionstiden under innevarande riksmöte.

I motion 2003/04:K240 av Torsten Lindström (kd) yrkas att riksdagen beslutar om en sådan ändring av grundlagen att statschefen och övriga medlemmar i den kungliga familjen erhåller religionsfrihet på samma villkor som rikets övriga invånare. Motionären anser att den svenska inskränkningen i den kungliga familjens religionsfrihet knappast är rimlig i ett modernt demokratiskt samhälle, utan ter sig mer som en kvarleva från en föråldrad tid då religiös enhet påstods råda.

I motion 2003/04:K330 av Gustav Fridolin (mp) yrkas att riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändringar av successionsordningen i enlighet med vad som anförs i motionen (yrkande 2). Motionären framhåller att staten och svenska kyrkan är åtskilda i lag. Sverige är ett mångkulturellt och mångreligiöst land. Enligt motionären bör vi inte ha stadganden om statschefens religionstillhörighet. Han anser vidare att statschefen och regeringen inte bör ha formell beslutanderätt över kungahusets medlemmars val av partner. Därutöver anser han att utreseförbudet för tronföljaren utan kungens samtycke strider mot 2 kap. 8 § RF, vari varje medborgare är skyddad gentemot det allmänna mot frihetsberövande och tillförsäkrad rätten att fritt förflytta sig inom riket och att lämna detta.

I motion 2003/04:K363 av Tobias Krantz m.fl. (fp) yrkas att regeringen ges till känna vad i motionen anförs om religionsfrihet för statschefen, prinsar och prinsessor (yrkande 8). Enligt motionärerna är den omständigheten att staten föreskriver vilken tro statschefen skall bekänna sig till inte förenlig med uppfattningen om trosfrihet. Motionärerna framhåller att förutom de principiella religionsfrihetsaspekterna är bekännelsekravet närmast en förolämpning mot dem som bekänner sig till en annan tro.

Bakgrund

Gällande regler

I 2 § i 1809 års regeringsform föreskrevs att konungen alltid skall vara av den rena evangeliska läran, sådan som den uti den oförändrade Augsburgiska bekännelsen samt Uppsala mötes beslut av år 1593 antagen och förklarad är. Enligt punkt 14 av övergångsbestämmelserna till 1974 års regeringsform görs ej ändring i vad som dittills gällt enligt 2 § i den äldre regeringsformen.

I 4 § successionsordningen hänvisas beträffande konungen till den angivna bestämmelsen i 1809 års regeringsform samt föreskrivs att också prinsar och prinsessor av det kungliga huset skall uppfödvas i samma lära och inom riket. Den i familjen som inte bekänner sig till samma lära utesluts från all successionsrätt.

Vidare föreskrivs i 5 § successionsordningen att prins eller prinsessa av det kungliga huset inte må gifta sig, med mindre regeringen på hemställan av konungen lämnat sitt samtycke därtill. Om det ändå sker, har han eller hon förverkat arvsrätt till riket för sig, barn och efterkommande.

Enligt 7 § successionsordningen må tronföljaren ej anträda utrikes resa utan konungens vetskap och samtycke.

Tidigare riksdagsbehandling

Bekännelsekravet för kungen och den kungliga familjen behandlades av konstitutionsutskottet senast under riksmötet 2000/01 (bet. 2000/01:KU11 s. 35–38). I sin bedömning ville utskottet inte frångå sin tidigare bedömning, enligt vilken utskottet erinrat om att utskottet i samband med behandlingen våren 1998 av propositionen *Staten och trossamfundet – grundlagsfrågor* (prop. 1997/98:49, bet. 1997/98:KU20) avstyrkt en rad motioner om upphävande av bl.a. 4 § successionsordningen och om att utskottet då, liksom regeringen, konstaterade att det förelåg delade meningar om hur frågan om statschefens tro borde betraktas. Bland annat Riksmarskalksämberet hade föreslagit att den rättsliga regleringen av frågan om bekännelsekravet för statschefen skulle bibehållas. Frågan hade i sig inte varit beroende av de då aktuella grundlagsförslagen och borde enligt utskottet lösas först när den var mera brett förankrad i samhället.

Frågan om en ändring av successionsordningens giftermålsbestämmelser behandlades av konstitutionsutskottet under riksmötet 2001/02 (bet. 2001/02:KU13 s. 42) med anledning av en motion med liknande yrkande som de nu aktuella. Utskottet var inte berett att förorda att riksdagen skall vidta någon åtgärd med anledning av vad som anfördes i motionen. Den avstyrktes därför.

Utskottets ställningstagande

När det gäller bekännelsekravet i 4 § successionsordningen är utskottet alltjämt inte berett att vidta någon åtgärd med anledning av vad som anförs i motionerna 2002/03:K282 yrkande 8, 2003/04:K240, 2003/04:K290 yrkande 12, 2003/04:K330 yrkande 2 i denna del och 2003/04:K363 yrkande 8. Motionerna bör därför avslås i nämnda delar.

Utskottet gör samma bedömning när det gäller successionsordningens giftermålsbestämmelser och avstyrker därför motionerna 2002/03:K301, 2003/04:K326 och 2003/04:K330 yrkande 2 i denna del.

Inte heller vad som anförs i motion 2003/04:K330 yrkande 2 i denna del om utreseförbud för tronföljaren enligt 7 § successionsordningen bör enligt utskottet föranleda någon åtgärd från riksdagens sida. Utskottet avstyrker därför motionen också i denna del.

Statschefens immunitet

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker en motion om att statschefen inte längre bör åtnjuta immunitet.

Jämför reservation 6 (v, mp).

Motionen

I motion 2003/04:K330 av Gustav Fridolin (mp) yrkas att riksdagen beslutar upphäva 5 kap. 7 § RF (yrkande 1). Han anser att konungen och drottningen likt andra straffmyndiga individer bör kunna åtalas i det fall misstanke om brott föreligger. Konungens uppdrag är av ceremoniell natur. Enligt motionären kan det sålunda inte föreligga något behov av åtalsimmunitet i anledning av gärningar utfärda i kraft av något reellt formellt maktutövande.

Bakgrund

Enligt 5 kap. 7 § regeringsformen kan konungen inte åtalas för sina gärningar. Riksföreståndare kan ej åtalas för sina gärningar som statschef.

I förarbetena till regeringsformen anförde föredragande statsrådet i fråga om konungens immunitet att en sådan ordning är mycket nära förbunden med monarkins begrepp (prop. 1973:90 s. 175). Han konstaterade att den sålunda hade sin motsvarighet i andra monarkier, bl.a. i Danmark och Norge. Enligt honom kunde det knappast vara förenat med några praktiska betydelsefulla olägenheter att behålla en ordning som innebär att konungen inte kan ställas till ansvar för brott. Han ansåg att man borde kunna gå önskemålen om ett behållande av då gällande ordning till mötes genom att också i den nya författningen föreskriva att konungen inte kan åtalas för brott.

Vidare konstaterade departementschefen att en regel som den nämnda innebär att konungen inte kan åtalas för sina gärningar vare sig som statschef eller som privatperson. Däremot innebär den inte att konungen åtnjuter immunitet i civilrättsliga angelägenheter.

Utskottets ställningstagande

Utskottet ser inget skäl att nu förorda en ändring av gällande ordning beträffande statschefens immunitet. Motion 2003/04:K330 yrkande 1 avstyrks därmed.

Statschefens uppgifter

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker en motion om att statschefen bör fråntas vissa av sina uppgifter.

Jämför reservation 7 (v, mp).

Motionen

I motion 2003/04:K437 av Birgitta Ohlsson m.fl. (fp) yrkas att regeringen ges till känna vad i motionen anförs om att så länge monarkin existerar som statsskick bör kungen fråntas sin roll som ordförande i Utrikesnämnden (yrkande 2), utländska ambassadörer bör överlämna sina kreditivbrev hos talmannen eller utrikesministern (yrkande 3), utrikesministern utfärda utnämningssbrev till svenska konsulater utomlands (yrkande 4) samt statschefsrollen i förhållande till främmande makt utövas av talmannen eller statsministern (yrkande 5). Motionärerna framhåller att det trots den politiska demokratins grundläggande princip om att "all offentlig makt utgår från folket" ändå finns rester av icke-demokratiska principer och odemokratiska förhållanden i våra grundlagar.

Bakgrund

Genom 1974 års författningsreform och den s.k. Torekovskompromissen fick statschefen väsentligen representativa uppgifter (prop. 1973:90 s. 170 f.). Vissa av statschefens uppgifter följer av bestämmelser i regeringsformen och riksdagsordningen.

Av 5 kap. 1 § RF framgår att regeringen när så erfordras sammanträder i konselj under statschefens ordförandeskap.

I 6 kap. 4 § RF föreskrivs att regeringsskifte äger rum vid en särskild konselj inför statschefen. Vid förfall för denne inträder talmannen.

Enligt 10 kap. 7 § andra stycket RF är statschefen ordförande vid sammanträde med Utrikesnämnden. Om denne har förfall inträder statsministern.

I 1 kap. 4 § RO finns bestämmelser om det särskilda sammanträde då ett riksmöte öppnas. Av första stycket framgår att statschefen på talmannens begäran förklarar riksmötet öppnat. Om statschefen har förfall öppnar talmannen mötet.

Vidare sägs i 2 kap. 10 § andra stycket RO att statschefen får avge ämbetsförklaring inför kammaren.

Statschefens representativa uppgifter i övrigt bestäms i huvudsak genom sedvana. Uppgiften att företräda en stat i mellanfolkliga relationer ligger främst på statsledningen, för vårt lands vidkommande på regeringen, i vissa fall med en formell medverkan av statschefen (Holmberg/Stjernquist, Grundlagarna, 1980, s. 341 f.). Denna behörighet för statsledningen följer av folkrättsliga principer, särskilt Wienkonventionerna om diplomatiska förbindelser och om traktaträtten. Statschefen har här en roll som rikets främsta företrädare (prop. 1973:90 s. 173). Enligt folkrätten ackrediteras andra länders sändebud hos statschefen och tas emot av honom. Det är också statschefen som undertecknar de svenska sändebudens kreditbrev genom vilka de ackrediteras i främmande stater. De statsbesök som statschefen avlägger i andra stater anses betydelsefulla för våra utlandsförbindelser. Omvänt utövar statschefen värdskapet vid utländska statsöverhuvudens besök i Sverige.

För att statschefen skall kunna fullgöra sina plikter som en symbol för rikets försvarskrafter bör han av regeringen titulärt tilläggas försvarets högsta militära grad (prop. 1973:90 s. 174).

Statschefen har även uppgifter i fråga om ordensväsendet.

Utskottets ställningstagande

Utskottet anser inte att någon ändring bör göras i de lagregler som styr vissa av statschefens uppgifter. Vidare finner utskottet inte skäl att förorda en ändring i de uppgifter som följer av sedvana. Motion 2003/04:K437 yrkandena 2–5 bör därför avslås.

Redovisning av anslaget till hovstaten

Utskottets förslag i korthet

Utskottet anser att riksdagen med anledning av flera motionsyrkanden bör ge regeringen till känna vad utskottet anför om en större öppenhet och insyn i fråga om anslaget till Kungliga hovstaten.

Jämför reservationerna 8 (m, c) och 9 (kd).

Motionerna

I motion 2003/04:K347 av Hans Backman (fp) yrkas att regeringen ges till känna vad i motionen anförts om att hela det statliga apanaget, precis som annan skattefinansierad verksamhet, bör redovisas och granskas offentligt. Motionären anser att skattebetalarna bör få veta vad kungens apanage används till.

I motion 2003/04:K401 av Britt-Marie Lindkvist och Anders Karlsson (s) yrkas att regeringen ges till känna vad i motionen anförts om öppen redovisning av alla medel som anslås till hovstaten. Motionärerna anser att Riksrevisionen bör göra en offentlig granskning av hovstatens räkenskaper, som sedan bör föreläggas riksdagen. Det är enligt motionärerna svenska folkets rätt att kunna se vad skattepengarna används till.

I motion 2003/04:K438 av Johan Löfstrand och Fredrik Olovsson (s) yrkas att regeringen ges till känna vad i motionen anförts om vikten av en öppen redovisning av anslaget till hovstaten (yrkande 2). Motionärerna anser att det är i grunden fel att den del av anslaget till hovstaten som inte går till driften av kungliga slott är hemlig. Enligt motionärerna bör allt redovisas och granskas.

Bakgrund

Gällande ordning

De Kungl. Hovstaterna är den officiella beteckningen på den organisation (i dagligt tal kallad hovet) som har till uppgift att bistå statschefen och det Kungl. Huset i deras officiella plikter (prop. 2001/02:K190 s. 73).

Anslaget *Kungliga hov- och slottsstaten* avser att täcka kostnaderna för statschefens officiella funktioner inklusive kostnaderna för den kungliga familjens resor. Från anslaget betalas också driftskostnader för de kungliga slotten utom rent fastighetsunderhåll, som finansieras av Statens fastighetsverk (prop. 2003/04:1 utg.omr. 1 s. 45). Med de kungliga slotten avses härvid de slott som Ståthållarämbetet har till uppgift att förvalta inom ramen för den kungliga dispositionsrätten. Kungliga Djurgården med tillhörande byggnader förvaltas dock som en självförsörjande ekonomisk enhet av Kungliga Djurgårdens förvaltning för Ståthållarämbetets räkning (prop. 2001/02:190 s. 73). Vidare betalas Kungl. Husgerådskammarens underhåll och vård av de konstverk, möbler och andra inventarier som tillhör staten, men som disponeras av konungen. Husgerådskammaren förvaltar även de Bernadotteska stiftelsernas bestånd av möbler, konst och konsthantverk samt administrerar Bernadottebiblioteket.

En utförlig redogörelse för bakgrunden till gällande ordning när det gäller redovisning och revision rörande anslaget Kungliga hov- och slottsstaten lämnades i konstitutionsutskottets betänkande 1996/97:KU1 (s. 7–9).

Av redogörelsen framgår att Riksmarskalksämberet år 1996 på regeringens uppdrag gjorde en översyn av vissa frågor med anknytning till konungens apanage. Bakgrunden var bl.a. oklarheter om hur redovisning och revision skulle genomföras och rapporteras, sedan tre olika anslag förts samman till det nya samlade anslaget för statschefen med benämningen Kungliga hov- och slottsstaten fr.o.m. budgetåret 1995/96.

Mot bakgrund av Riksmarskalksämberetets utredning kom hovstaterna och regeringen överens om att Riksrevisionsverket även i fortsättningen skall granska Ståthållarämbetet och Husgerådskammaren (den del av anslaget som betecknas Kungliga slottsstaten) men att apanagedelen, inklusive Riksmar-

skalksämberet, undantas från detta (den del av anslaget som kallas Kungliga hovstaten). En överenskommelse träffades också om att de Kungl. hovstaterna skall lämna en berättelse över den samlade verksamheten. Denna skall läggas till grund för bedömningen av framtida medelsbehov. Verksamhetsberättelsen skall koncentreras på verksamheterna vid Ståthållarämbetet och Husgerådskammaren medan övrig verksamhet endast behandlas mycket översiktligt. (prop. 1996/97:1 utg.omr. 1 s. 9) En sådan berättelse lämnas numera årligen.

Enligt 2 § 3 lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. får Riksrevisionen granska den verksamhet som bedrivs av Kungliga Slottsstaten och Kungliga Djurgårdens förvaltning. Lagen trädde i kraft den 1 juli 2003. Granskningen skall, med de begränsningar som följer av att någon resultatredovisning inte behöver lämnas, kunna ske både som årlig revision och effektivitetsrevision (prop. 2001/02:190 s. 73–75, bet. 2002/03:KU12, rskr. 2002/03:22). I granskningen ingår dock inte att bedöma om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut.

Tidigare riksdagsbehandling m.m.

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

I regleringsbrevet för Kungliga hov- och slottsstaten, utfärdat den 15 juni 1995, fastslogs att förordningen (1993:134) om myndigheters årsredovisning och anslagsframställning med visst undantag skulle tillämpas på Riksmarskalksämberet, inklusive Ståthållarämbetet och Husgerådskammaren. Förordningen skulle däremot inte tillämpas beträffande den anslagspost som benämndes Hovförvaltningen, apanage.

Efter det att Riksmarskalksämberet framfört invändningar mot att omfattas av förordningen beslutade regeringen den 7 mars 1996 om ändring av regleringsbrevet för budgetåret 1995/96. Ändringen bestod i att endast Ståthållarämbetet och Husgerådskammaren ålades redovisningsskyldighet. I gengäld skulle Riksmarskalksämberet göra en översyn av vad som skulle ingå i apanaget och därmed undantas från förordningen om myndigheters årsredovisning och anslagsframställning. En utgångspunkt skulle enligt regeringen därvid vara de krav som riksdagen ställt på att det måste finnas ett tillräckligt underlag för att bedöma medelsbehovet och följa upp hur tilldelade medel har använts. Översynen skulle resultera i att förordningen skulle vara möjlig att tillämpa, förutom på Ståthållarämbetet och Husgerådskammaren, även på Riksmarskalksämberet, sedan vissa delar av ämbetet hänförs till apanaget.

Översynen skulle också innehålla förslag till hur redovisningen kunde utgöra ett bättre beslutsunderlag vid anslagstilldelningen och anslagsuppföljningen, exempelvis genom verksamhetsberättelse.

Riksmarskalksämberetet överlämnade den 1 augusti 1996 till regeringen en utredning angående årsredovisning och revision för Kungl. Hov- och Slottsstaten. Till utredningen var fogad en PM med analys av rättsläget när det gällde konungens apanage och tillhörande frågor. Riksmarskalksämberetet konstaterade, med hänvisning till den juridiska analysen, att hovstaterna inte är någon myndighet och att de står utanför den statliga förvaltningsorganisationen, att offentlighetsprincipen inte gäller för hovstaterna samt att regeringen inte har någon förordningsmakt gentemot hovstaterna, vilka lyder direkt under statschefen. Riksmarskalksämberetet drog av den sistnämnda punkten slutsatsen att regeringen inte kan ge Riksrevisionsverket direktiv att granska hovstaternas ekonomiska redovisning. Att detta hittills ändå skett för de delar av hovets budget som avser Ståthållarämberetet och Husgerådskammaren byggde enligt Riksmarskalksämberetet på tidigare överenskommelser mellan regeringen och ämberetet. Motiven till denna överenskommelse var att verksamheten vid dessa delar av hovstaterna dels var av stor ekonomisk omfattning (tillsammans över hälften av den totala budgeten), dels var av annan art än övrig verksamhet. Medan verksamheten vid övriga enheter var inriktad på att bistå och stödja konungen i hans roll som statschef, var verksamheten vid Ståthållarämberetet och Husgerådskammaren inriktad på att vårda och för allmänheten visa det nationella kulturarv som finns i de kungliga slotten och deras omgivning.

Beträffande konungens apanage anförde Riksmarskalksämberetet följande. Gränsen mellan konungens privata ekonomi och hans ekonomi som statschef är mycket svår att dra. Konungen är rikets statschef dygnet runt när han vistas i landet. Vad gäller egendom är lösöret på de kungliga slotten en blandning av statlig, stiftelseägd och privat egendom, som allt brukas av konungen både som statschef och som privatperson. För att undvika ständiga diskussioner i denna gränsdragningsfråga lovade riksdagen (då ständerna) år 1809 att årligen utge ett penningbelopp (apanage) till konungens hovhållning. I utbyte överlämnade konungen uppräknade kungliga slott och kungsgårdar till staten med förbehåll om dispositionsrätt för honom av vissa av dessa slott, inklusive inredning. För det belopp som utgavs för hovhållningen skulle varken krävas någon speciell anhållan eller redogörelse för hur medlen använts. Enligt Riksmarskalksämberetet är denna ordning än i dag gällande i Danmark och Norge, där beloppen endast justeras årligen med hänsyn till kostnadsindex.

Riksmarskalksämberetet inger årligen en anslagsframställning för hovstaternas del av statsbudgeten. Verksamhetsberättelser avges för Ståthållarämberetets och Husgerådskammarens verksamheter. En motsvarande redogörelse för övrig verksamhet skulle, enligt Riksmarskalksämberetet, strida mot den ursprungliga överenskommelsen, som förnyas vid varje trontillträde. Enligt utredningen avsåg Riksmarskalksämberetet likväl att framdeles, i informations- och PR-syfte, producera en årlig rapport över den samlade verksamheten vid hovstaterna.

Konstitutionsutskottet erinrade i det nämnda betänkandet 1996/97:KU1 om att hovstaterna och regeringen kommit överens om att Riksrevisionsverket även i fortsättningen skulle granska Ståthållarämbetet och Husgerådskammaren, men att apanagedelen, inklusive Riksmarskalksämberet, skulle undantas härifrån. För att framtida medelsbehov skulle kunna bedömas hade hovstaterna och regeringen också kommit överens om att hovstaterna årligen skulle lämna en berättelse över den samlade verksamheten.

Utskottet såg med tillfredsställelse på att dessa överenskommelser nåtts. Därmed avstyrkte utskottet en motion, vari begärdes att de delar av apanaget som inte utgick som arvode till kungafamiljen skulle underkastas redovisning och revision på samma sätt som andra statsutgifter.

Frågor om redovisningsprinciper rörande anslaget Kungliga hov- och slottsstaten behandlades av konstitutionsutskottet senast under riksmötet 2000/01 (bet. 2000/01:KU11 s. 35–38). Utskottet erinrade då om sin tidigare bedömning och avstyrkte en motion med yrkande om ändring av ersättningsprinciperna för statschefen och hans kansli.

Förhållandena i vissa europeiska kungahus

Riksdagens utredningstjänst har för utskottets räkning skaffat in uppgifter om kontroll och revision av offentliga anslag till kungahusen i Norge, Danmark, Storbritannien och Nederländerna. Uppgifter har kommit in avseende samtliga kungahus utom det nederländska.

Det *engelska kungahuset* finansieras delvis av offentliga medel. De offentligt anslagna medlen avser den s.k. Civil List (apanaget), statsbidrag till underhåll av de kungliga slotten samt resor. De s.k. kungliga förvaltarna (bl.a. premiärministern och finansministern) granskar utgifter hänförliga till the Civil List och är skyldiga att lägga fram rapporter till finansdepartementet, vilka sedan läggs fram för parlamentet. Rapporten utgör grunden för nivån på anslagen för den kommande tioårsperioden. Förfarandet är lagreglerat. Den kungliga familjen publicerar på frivillig basis en årsredovisning, som är mer detaljerad än de kungliga förvaltarnas rapport. Vad gäller anslagen till de kungliga slotten och resorna har parlamentet full insyn i användningen av de offentliga medlen, eftersom årsredovisningar rörande dessa anslag publiceras.

I *Norge* anslås offentliga medel som apanage till kungahuset samt ytterligare medel till det kungliga hovet, vilket också skall täcka utgifter för bl.a. fastighetsunderhåll. Ytterligare medel från statsbudgeten anslås till kronprinsens och kronprinsessans apanage och stabskostnader. Ett särskilt ekonomireglemente gäller för hovet, eftersom hovförvaltningen inte är en del av staten. Hovförvaltningen är inte heller lagd under den norska riksrevisionens kontroll. Revision företas i stället av en privat revisionsfirma. Årsredovisning, räkenskaper och revisionsberättelse för hovförvaltningen skall enligt ekonomireglementet skickas in till berört departement. Detta gäller dock inte den del som omfattar apanaget till den kungliga familjen.

Apanaget till den *danska drottningen* regleras i en lag från 1972. Beloppet, som ingår i den danska statsbudgeten, utvärderas årligen med utgångspunkt i den nationella konsumtionen och löneökningar. Apanaget skall även täcka personalkostnader. Genom offentliga medel finansieras också utvändigt underhåll av slotten. Det sker ingen offentlig redovisning av hur apanaget används. Endast momsredovisning sker, eftersom momsen som hovet betalar återbetalas till fullo. De medel som går till yttre underhåll av de kungliga slotten är föremål för sedvanliga danska redovisningsregler för offentlig verksamhet.

Utskottets ställningstagande

Även om de Kungl. hovstaterna inte är någon myndighet anslås allmänna medel för dess verksamhet genom det samlade anslaget Kungliga hov- och slottsstaten. Enligt den överenskommelse som träffades med regeringen 1996 skall de Kungl. hovstaterna lämna en berättelse över den samlade verksamheten. Verksamhetsberättelsen läggs till grund för bedömningen av framtida medelsbehov. Tyngdpunkten av redovisningen läggs enligt överenskommelsen på Ståthållarämbetet och Husgerådskammaren, medan övrig verksamhet behandlas mycket översiktligt. Nuvarande ordning innebär vidare att endast Ståthållarämbetet och Husgerådskammaren omfattas av Riksrevisionens granskning.

Enligt utskottets mening vore det önskvärt med en större öppenhet och insyn än vad som nu är fallet i fråga om den verksamhet inom de Kungl. hovstaterna som i dag varken redovisas annat än mycket översiktligt i den årliga verksamhetsberättelsen eller är föremål för Riksrevisionens granskning. Utskottet vill framhålla att detta önskemål ligger i linje med den strävan mot ökad öppenhet som inte minst i dag finns i fråga om såväl offentlig som enskild verksamhet. Enligt utskottets mening bör detta med anledning av vad som efterfrågas i motionerna 2003/04:K347, 2003/04:K401 och 2003/04:K438 yrkande 2 ges regeringen till känna.

Behörighetskrav för statsråd

Utskottets förslag i korthet

Utskottet är inte berett att förorda att riksdagen nu skall vidta någon åtgärd med anledning av vad som anförs i motionerna om att kravet på tioårigt svenskt medborgarskap bör tas bort och avstyrker därför motionerna.

Jämför reservation 10 (fp, v, mp).

Motionerna

I motion 2002/03:K246 av Nyamko Sabuni (fp) yrkas att riksdagen beslutar att upphäva första meningen i 6 kap. 9 § RF. Motionären anför bl.a. att det i en modern demokrati inte skall förekomma begränsningar som hindrar medborgare med invandrarbakgrund att inneha höga politiska poster såsom statsråd och statsminister.

I motion 2002/03:Sf289 av Peter Eriksson m.fl. (mp) yrkas att riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändring av grundlagens tioårskrav på svenskt medborgarskap vid tillsättning av ministrar (yrkande 15). Motionärerna framhåller att medborgarna skall behandlas lika och neutralt. Ingen medborgarkategori skall diskrimineras på grund av födelseort eller andra ovidkommande faktorer. Enligt motionärerna är grundlagens krav på att en svensk medborgare inte kan bli minister förrän han eller hon varit medborgare i tio år därför diskriminerande och bör tas bort.

I motion 2003/04:K232 av Peter Danielsson och Tobias Billström (m) yrkas att regeringen ges till känna vad i motionen anføres om att ta bort kravet på tio års medborgarskap för att bli statsråd. Motionärerna anser att statsministern skall kunna välja de statsråd han eller hon anser vara bäst lämpade utan hänsyn till hur länge de har varit svenska medborgare. Kravet på tio års medborgarskap för att bli statsråd bör därför tas bort.

Bakgrund

Gällande bestämmelse

Enligt 6 kap. 9 § första stycket RF får endast den som är svensk medborgare sedan minst tio år vara statsråd.

I förarbetena anføres att det, främst med tanke på faran för påtryckningar i ett spänt läge, är betydelsefullt att grundlagen ställer upp krav på att statsråd skall ha varit svensk medborgare under avsevärd tid (prop. 1973:90 s. 283). Tio år ansågs härvid som en rimlig tid.

Enligt 1809 års RF gällde att statsråd skulle ha blivit svensk medborgare genom födseln.

Utredningen om medborgarskapskrav

Kommittén om medborgarskapskrav (Ku 1999:02) överlämnade i december 2000 betänkandet *Medborgarskapskrav i svensk lagstiftning* (SOU 2000:106). Dess uppgift var bl.a. att kartlägga i vilka sammanhang det i lagar och andra författningar ställs krav på svenskt medborgarskap eller andra krav relaterade till medborgarskap samt analysera dels de argument med vilka förekommande krav tidigare motiverats, dels vad olika krav relaterade till medborgarskap i praktiken innebär (dir. 1999:4). Kommittén skulle pröva relevansen av befintliga krav samt vid behov föreslå författningsändringar. Som ledande princip i arbetet angavs att lika rättigheter och skyldigheter oavsett medbor-

garskap i största möjliga utsträckning skall gälla för landets invånare. Bakom krav på svenskt medborgarskap eller andra krav relaterade till medborgarskap skulle det alltid i sammanhanget ligga godtagbara sakliga skäl. Sådana skäl kunde enligt direktiven vara t.ex. hänsyn till rikets säkerhet eller allmän säkerhet eller förhållandet till främmande stat eller mellanfolklig organisation.

Vad gällde kravet på tio års medborgarskap för statsråd ansåg kommittén detta sakligt motiverat (SOU 2000:106 s. 336 f.). Med hänsyn till rikets säkerhet och förhållandet till andra stater var det enligt kommittén ett oeftergivligt krav att endast svenska medborgare får ha befattning som statsråd. Den särskilda kvalifikationstiden borde enligt kommittén behållas, eftersom den borgar för att statsråden är tillräckligt förtrogna med allmänna och mer långsiktiga frågor som rör det svenska samhällets grundläggande struktur och värderingar. Kommittén ansåg vidare att faran för påtryckningar i ett spänt läge torde vara något mindre för den som har varit svensk medborgare en längre tid innan han eller hon utses till statsråd.

Tidigare riksdagsbehandling

Konstitutionsutskottet behandlade under riksmötet 2000/01 en motion med yrkande om att behörighetskravet för statsråd om minst tio års svenskt medborgarskap skulle tas bort. Utskottet ansåg att beredningen av betänkandet från Kommittén om medborgarskap borde avvaktas och avstyrkte motionen.

Statsrådet Pär Nuders svar på en interpellation

Statsrådet Pär Nuder svarade den 21 januari 2003 på en interpellation från Nyamko Sabuni (fp), som var ställd till justitieministern, om denne avsåg att ta initiativ till att utreda den s.k. tioårsregeln för statsråd. I sitt svar anförde Pär Nuder att betänkandet från Kommittén om medborgarskapskrav för närvarande bereddes inom Regeringskansliet. Vidare anförde han att ändringar av de grundläggande reglerna för det svenska styrelseskicket brukar genomföras endast om det finns en brett förankrad politisk uppslutning. Detta är en princip som han anser att det finns all anledning att även fortsättningsvis ha som utgångspunkt när frågor av det här slaget diskuteras.

I den efterföljande debatten anförde han vidare att den aktuella regeln i regeringsformen hade kommit till i stor endräkt. Så sent som för något år sedan hade partiernas representanter i Kommittén om medborgarskapskrav uttalat att man ansåg att medborgarskapskravet för statsråd var ett oeftergivligt krav. Pär Nuder anförde att om det nu sker positionsförändringar i partierna, får denna fråga tas upp till diskussion när man närmar sig slutet av mandatperioden.

Utskottets ställningstagande

Utskottet är inte berett att förorda att riksdagen nu skall vidta någon åtgärd med anledning av vad som anförs i motionerna 2002/03:K246, 2002/03:Sf289 yrkande 15 och 2003/04:K232. Motionerna avstyrks därför.

Regeringens verkställande av riksdagens beslut

Utskottets förslag i korthet

Utskottet är inte berett att förorda att riksdagen skall vidta någon åtgärd med anledning av motioner om skärpta rutiner för regeringens verkställande av riksdagens beslut och avstyrker motionerna.

Jämför särskilt yttrande 12 (m, fp).

Motionerna

I motion 2003/04:K289 av Tobias Krantz m.fl. (fp) yrkas att regeringen ges till känna vad i motionen anförts om att strama upp rutinerna för verkställande av riksdagsbeslut (yrkande 6). Enligt motionärerna måste riksdagen skärpa tonen mot det trots av riksdagsbeslut som regeringen ägnar sig åt. Motionärerna anser att regeringen måste ges i uppdrag att strama upp sina rutiner för verkställandet av riksdagens beslut.

I motion 2003/04:K303 av Magdalena Andersson och Anita Sidén (m) yrkas att regeringen ges till känna vad i motionen anförts om att analysera och utreda formerna för regeringens verkställande av riksdagens beslut. Enligt motionärerna bör det analyseras vad som kan anses vara rimlig tid för att genomföra ett beslut eller vad som är en egentlig obstruktion av riksdagens fattade beslut. Motionärerna anser att det bör bli någon form av påföljd efter rimlig tid.

Bakgrund

Gällande regler

Enligt 8 kap. 19 § RF skall beslutad lag utfärdas av regeringen utan dröjsmål. Vidare sägs att lagar skall kungöras så snart det kan ske. Detsamma gäller förordningar, om inte annat föreskrivs i lag. I vissa fall kan lagar med föreskrifter om riksdagen eller dess myndigheter utfärdas av riksdagen.

Författningar som har beslutats av riksdagen eller regeringen eller av en myndighet under regeringen eller riksdagen skall kungöras enligt lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar (1 §).

I 3 § av den nyss nämnda lagen anges att för kungörande av författningar skall bl.a. finnas Svensk författningssamling (SFS), författningssamlingar för centrala myndigheter under regeringen, författningssamlingar för Riksdagens förvaltningskontor och för förvaltningsmyndigheter under riksdagen samt en författningssamling för varje län.

Enligt 4 § första stycket skall författning som utfärdas av regeringen kungöras i SFS. Denna utges genom regeringens försorg.

I andra och tredje styckena föreskrivs undantag från vad som sägs i första stycket.

I 13 § sägs att det av en författning skall framgå när den träder i kraft.

I författningssamlingsförordningen (1976:725) finns närmare bestämmelser om kungörande i SFS och andra författningssamlingar. Enligt 4 § kommer SFS ut varje vecka, om ej särskilda skäl föranleder annat.

Statsrådsberedningen anger i den s.k. *Gröna Boken* (Ds 1998:6), som innehåller riktlinjer för författningsskrivningen, att tiden mellan det att en författning kommer ut från trycket och författningens ikraftträdande bör vara minst fyra veckor. Den bör enligt riktlinjerna endast i undantagsfall sättas kortare än två veckor.

Enligt 5 kap. 13 § riksdagsordningen skall, om ett riksdagsbeslut kräver verkställighet, det organ som har att verkställa beslutet underrättas genom en skrivelse. Riksdagens beslut med anledning av en proposition eller en framställning skall alltid meddelas regeringen respektive det riksdagsorgan som lämnat framställningen genom en skrivelse.

Tidigare riksdagsbehandling

Konstitutionsutskottet har i samband med sin allmänna granskning av regeringsärendenas handläggning vid flera tillfällen granskat den författningsskrivning som regeringen ansvarar för. Detta skedde senast under riksmötet 1997/98 (bet. 1997/98:KU10).

En form av riksdagsbeslut som föranleder en skrivelse från riksdagen till regeringen är s.k. tillkännagivanden, dvs. att riksdagen ger regeringen till känna att t.ex. en viss åtgärd bör vidtas eller att regeringen bör beakta ett visst förhållande.

Det finns ingen reglering kring s.k. tillkännagivanden. Däremot brukar denna form av riksdagsbeslut följas upp i samband med att regeringen lämnar sin redogörelse till riksdagen för vilka åtgärder regeringen har vidtagit med anledning av riksdagens olika beslut. Denna ordning har tillämpats sedan år 1961. Redogörelsen är knuten till de skrivelser i vilka riksdagen meddelar regeringen sina beslut. I samband med sin behandling av skrivelsen brukar konstitutionsutskottet regelmässigt anmoda övriga utskott att yttra sig över regeringens skrivelse.

Vid sin senaste behandling förutsatte utskottet, liksom tidigare, att regeringen hör sammar riksdagens tillkännagivanden och att regeringen för riksdagen redovisar sina bedömningar om de begärda åtgärderna inte vidtas (bet. 2002/03:KU29 s. 20 f.). Om regeringen inte avser att vidta en begärd åtgärd i enlighet med riksdagsbeslutet måste detta enligt utskottets mening redovisas för riksdagen inom tidsramen, om en sådan uppställts av riksdagen. Även skälen för att riksdagsbeslutet inte följs borde tas upp i sammanhanget. Om en redovisning inte kan ges i skrivelse eller proposition till riksdagen borde den enligt utskottets mening lämnas till riksdagen i annan form som gör den tillgänglig för riksdagens samtliga ledamöter. Därmed ansåg utskottet att motioner som rörde att skärpta rutiner för regeringens verkställande av riksdagens beslut borde införas var delvis tillgodosedda.

Utskottets ställningstagande

Utskottet utgår från att frågor rörande relationen mellan riksdagen och regeringen kommer att beröras i den kommande författningsutredningen. Sådana frågor bör belysas utifrån ett helhetsperspektiv. Mot denna bakgrund är utskottet inte berett att förorda att riksdagen nu vidtar någon åtgärd med anledning av vad som anförs i motionerna 2003/04:K289 yrkande 6 och 2003/04:K303, utan vidhåller sitt tidigare ställningstagande om vad som bör gälla för regeringens verkställande av riksdagens beslut. Motionerna avstyrks därför.

Förbud mot att "döpa" statliga medel

Utskottets förslag i korthet

Utskottet vidhåller sitt tidigare ställningstagande och avstyrker en motion om att statsråd skall förbjudas att "döpa" statliga medel.

Motionen

I motion 2003/04:K206 av Rolf Gunnarsson (m) yrkas att regeringen ges till känna vad i motionen anförs om att förbjuda statsråd/statsministrar att "döpa" våra skattepengar med sina namn. Enligt motionären skall det vara förbjudet för regeringar att använda sådana falska uttryck som "Perssonpengar", "Wärnerssonpengar" m.m. Motionären anser att den socialdemokratiska regeringen på senare tid har försökt "lura" svenska folket att man har egna pengar som man nu underdånigt och välvilligt skickar ut till folket. Det handlar enligt motionären i realiteten om skattepengar som staten har tagit in. Han anser att riksdagen bör "stoppa detta falska PR-spel".

Bakgrund

Gällande regler

Enligt 9 kap. 2 § RF får statens medel inte användas på annat sätt än riksdagen har bestämt.

Vidare sägs att riksdagen genom budgetreglering enligt 3–5 §§ bestämmer om användningen av statsmedel för skilda behov. Riksdagen får dock bestämma att medel tas i anspråk i annan ordning.

I 9 kap. 8 § RF föreskrivs att statens medel och dess övriga tillgångar står till regeringens disposition. Detta gäller dock inte tillgångar som är avsedda för riksdagen eller dess myndigheter eller som i lag har avsatts för särskild förvaltning.

Tidigare riksdagsbehandling

Konstitutionsutskottet behandlade under riksmötet 2001/02 en motion med ett liknande innehåll som den nu aktuella (bet. 2001/02:KU1 s. 45). Motionen avstyrktes av utskottet.

Utskottets ställningstagande

Frågan om huruvida statsråd i vissa sammanhang kan ”namnge” statsmedel är inte föremål för någon form av reglering. Det är således inte någon fråga som det ankommer på riksdagen att besluta om. Utskottet vidhåller därför sitt tidigare ställningstagande och avstyrker motion 2003/04:K206.

Folkomröstningsinstitutet

Utskottets förslag i korthet

Med hänvisning till sitt tidigare tillkännagivande om en utredning rörande folkomröstningsinstitutet och att överväganden om en sådan utredning torde utgöra en del av förberedelsearbetet inför den kommande författningsöversynen avstyrker utskottet motioner som rör folkomröstningsinstitutet.

Motionerna

I motion 2002/03:K321 av Gustav Fridolin (mp) yrkas att regeringen ges till känna vad i motionen anförts om att samma regler om medborgarinitiativ bör gälla på landstings- och riksdagsnivå som på kommunal nivå (yrkande 4). Enligt motionären skall folkomröstningar som kommer av medborgarinitiativ vara beslutande och det skall finnas två svarsalternativ. Han anser vidare att samma regler skall gälla på den kommunala, regionala och nationella nivån. Om man kan samla ihop 5 % av Sveriges röstberättigade i kravet på en specifik folkomröstning så skall enligt motionären den folkomröstningen hållas och vara beslutande.

I motion 2003/04:K214 av Gustav Fridolin (mp) yrkas att riksdagen begär att regeringen återkommer till riksdagen med förslag om lämplig lagstiftning för att ge möjlighet till beslutande folkomröstningar på andra datum än vid ordinarie valdag (yrkande 3). Enligt motionären är det rimligt att en folkomröstning så ofta som möjligt är beslutande så att resultatet inte kan undergrävas i den efterföljande parlamentariska behandlingen på sätt som skedde med kärnkraftsavvecklingen. Han anser att det måste bli möjligt att hålla beslutande folkomröstningar vid andra tillfällen än på ordinarie valdag.

I motion 2003/04:K364 av Björn von der Esch (kd) yrkas att riksdagen begär att regeringen låter utreda definitionen av ”folket” såsom begreppet ingår i 1 kap. 1 § första satsen RF: ”All offentlig makt i Sverige utgår från folket”.

Motionären påpekar att i den senaste folkomröstningen hade även personer som saknade svenskt medborgarskap rösträtt. Dessa utgjorde ca 5 % av de röstberättigade. Motionären anför att den rent nationella frågan om euros införande i Sverige förutspåddes bli avgjord med endast några få procents marginal. Hade dessa förutsägelser infriats skulle det enligt motionären inneburi att röster från personer som saknade svenskt medborgarskap avgjort folkomröstningen. Motionären anser att denna möjlighet uppenbart torde strida mot avsikten i 1 kap. 1 § första meningen RF: ”All offentlig makt i Sverige utgår från folket”.

Bakgrund

Gällande regler

Enligt 1 kap. 1 § första stycket RF utgår all offentlig makt i Sverige från folket.

Vidare sägs i andra stycket att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse.

Enligt 8 kap. 4 § första stycket RF meddelas föreskrifter om rådgivande folkomröstning i hela riket och om förfarandet vid folkomröstning i grundlagsfråga genom lag.

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

I förarbetena till 1974 års regeringsform anføres att man i den inledande bestämmelsen i 1 kap. 1 § första stycket ger uttryck åt det svenska statskickets karaktär av folkstyrelse (prop. 1973:90 s. 228). Vidare markeras i det andra stycket den fria åsiktsbildningens samt den allmänna och lika rösträttens grundläggande betydelse för folkstyrelsen. För att ytterligare klargöra folkstyrelsens karaktär har i detta sammanhang lagts till att folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse.

I fråga om folkomröstningar anförde departementschefen bl.a. att han delade Grundlagberedningens uppfattning att det kan vara av värde att ha möjlighet att efter majoritetsbeslut i riksdagen hålla rådgivande folkomröstning, t.ex. i en fråga där partierna önskar få kännedom om uppfattningen bland väljarna innan de tar ställning för egen del (a. prop. s. 186 f.). Han anförde vidare att han i likhet med beredningen var bestämd motståndare till tanken att tillägga en minoritet i riksdagen rätt att få till stånd en folkomröstning. En sådan ordning skulle enligt honom inte kunna undgå att minska parlamentarismens funktionsduglighet. Han anförde vidare att ett folkomröstningsinstitut av rådgivande karaktär inte innebär att avgörandet undandras statsorganen. Det finns enligt honom därför inte något behov av att i grundlag ha närmare

regler om möjligheterna att anordna sådan folkomröstning. Han ansåg att det är tillräckligt att det i grundlag slås fast att befogenheten att besluta om rådgivande folkomröstning i hela riket skall ligga hos riksdagen.

Tidigare riksdagsbehandling

Konstitutionsutskottet behandlade senast under riksmötet 2000/01 motioner som rörde möjligheten att hålla beslutande folkomröstning och om en utredning av folkomröstningsinstitutet (bet. 2000/01:KU11 s. 21–24). I sitt ställningstagande anförde utskottet att den svenska folkstyrelsen historiskt bygger på att folkets vilja förverkligas genom valda ombud. Enligt utskottets uppfattning är emellertid en folkstyrelse genom ombud inte nog. Folkstyrelsen skulle vitaliseras genom att medborgarna i folkomröstning deltar i och påverkar besluten på ett tydligare sätt. Utskottet anförde att som ett komplement till den representativa demokratin finns det därför skäl att öka användningen av folkomröstningsinstitutet.

En förstärkning av minoritetsskyddet skulle enligt utskottet kunna utgöra ett väsentligt inslag i den allmänna strävan att stärka demokratin. Utskottet ansåg att en möjlighet för en viss minsta minoritet av riksdagen att få till stånd en folkomröstning där medborgarna kan förkasta ett beslut som fattats av riksdagen är en modell som kan vara av intresse att överväga. Även möjligheten i övrigt att öka användningen av beslutande folkomröstningar borde ses över.

Utskottet ansåg med hänsyn till det anförda att regeringen i enlighet med de aktuella motionerna på nytt borde låta utreda folkomröstningsinstitutet. Utredningen borde enligt utskottet ha parlamentarisk sammansättning. Den borde bygga på och följa upp 1996 års Folkomröstningsutrednings arbete. Utskottet föreslog att riksdagen som sin mening gav regeringen till känna vad utskottet anfört.

I regeringens skrivelse 2002/03:75 med redogörelse för regeringens behandling av riksdagens skrivelser anfördes rörande bl.a. det ovan redovisade tillkännagivandet att det inom Regeringskansliet för närvarande övervägs de närmare formerna för det utredningsarbete rörande konstitutionella frågor som tar sikte på förslag till grundlagsändringar inför valåret 2006. Skrivelsen föranledde i denna del inte något uttalande från konstitutionsutskottets sida (bet. 2002/03:KU29 s. 20 f.).

Utskottets ställningstagande

Som framgår ovan redovisade regeringen i sin skrivelse 2002/03:75 beträffande riksdagens tidigare tillkännagivande om folkomröstningsinstitutet att de närmare formerna för det utredningsarbete rörande konstitutionella frågor, som tar sikte på förslag till grundlagsändringar inför valåret 2006, övervägdes inom Regeringskansliet. Regeringens redovisning föranledde i denna del inget uttalande från utskottets sida. Utskottet utgår från att dessa övervägan-

den alltjämt pågår och därmed utgör en del av förberedelsearbetet inför den kommande författningsöversynen. Motionerna 2002/03:K321 yrkande 4, 2003/04:K214 yrkande 3 och 2003/04:K364 avstyrks därför.

Grundlagsändring och folkomröstning

Utskottets förslag i korthet

Utskottet anser att det även i fortsättningen får ankomma på konstitutionsutskottet och kammarkansliet att inom ramen för planeringen av kammarens arbete se till att beslut om vilande grundlagsförslag fattas i tillräckligt god tid före sommaruppehållet. Därmed avstyrker utskottet en motion om tillkännagivanden till regeringen respektive riksdagsstyrelsen om behovet av ändring i regeringsformen och riksdagsordningen rörande bestämmelserna om behandlingen av förslag till grundlagsändring och yrkanden om folkomröstning om sådant förslag.

Därutöver avstyrker utskottet en motion om mer betänketid vid grundlagsändringar med hänvisning till att vad som efterfrågas kan tillgodoses, i likhet med vad som gäller för väljare som skall ta ställning i riksdagsval, inom ramen för den offentliga debatten.

Motionerna

I motion 2002/03:K267 av Mats Einarsson m.fl. (v) yrkas att regeringen ges till känna vad i motionen anförts om behovet av ändring i regeringsformen vad gäller bestämmelserna om behandlingen av förslag till grundlagsändring och yrkanden om folkomröstning om sådant förslag (yrkande 1). I samma fråga yrkas att riksdagsstyrelsen ges till känna vad i motionen anförts om ändringar i riksdagsordningen (yrkande 2). Motionärerna bedömer att det är tveksamt om ett beslut om folkomröstning om vilande grundlagsförslag över huvud är praktiskt genomförbart om det fattas i ett sent skede. Såväl formella som praktiska problem talar enligt motionärerna för att en översyn av regelverket bör göras. Motionärerna framhåller att det minoritetsskydd som bestämmelserna om folkomröstning utgör måste vara möjliga att tillämpa i praktiken. Vidare anför de att det också är olyckligt om en regel i regeringsformen, som har uppfattats som en garanti och en del av minoritetsskyddet (femtondagarsregeln), kan sättas ur spel av riksdagsordningens bestämmelser om sammanträdestider. En möjlighet är enligt motionärerna att komplettera den nu gällande tidsgränsen för framläggande av förslag om grundlagsändring med en tidsgräns för riksdagens beslut i sådant ärende. Motionärerna framhåller att här måste givetvis kravet att ett beslut om folkomröstning är praktiskt genomförbart förenas med behovet av tillräcklig tid för utskottsbehandling och offentlig debatt innan beslut fattas. Även andra relevanta regler i regeringsformen och riksdagsordningen kan behöva ses över i detta sammanhang.

I motion 2003/04:K340 av Karin Granbom och Nina Lundström (fp) yrkas att regeringen ges till känna vad i motionen anförs om att votering i fråga som rör grundlagsändring tidigast får ske kalenderåret efter det att allmänt val hållits. Motionärerna anför att det i valrörelsen inför valet 2002 talades mycket lite om vilande förslag om ändringar i grundlagarna. Detta gjorde enligt motionärerna att både väljare och nya ledamöter var svagt insatta i frågorna. När den nya riksdagen valts kom beslut om grundlagsändringar mycket hastigt. Motionärerna anser att tiden för de nya riksdagsledamöterna att finna och läsa igenom beslutsunderlag var alldeles för kort. Det fanns inte heller tid att kontakta utomstående och opartiska sakterperter. Enligt motionärerna medförde detta att flera nya ledamöter var osäkra på lagändringarnas innebörd. Mot denna bakgrund anser de att votering i fråga som rör grundlagsändring tidigast får ske kalenderåret efter det att allmänt val hållits.

Bakgrund

Gällande regler

I 8 kap. 15 § första stycket RF föreskrivs att grundlag stiftas genom två likalydande beslut. Det andra beslutet får inte fattas, förrän det efter det första beslutet har hållits val till riksdagen i hela riket och den nyvalda riksdagen har samlats. Vidare skall minst tio månader förflyta mellan den tidpunkt då ärendet första gången anmäldes i riksdagens kammare och valet, såvida inte konstitutionsutskottet genom beslut, som fattas senast vid ärendets beredning och varom minst fem sjättedelar av ledamöterna förenar sig, medger undantag härifrån.

Vidare sägs i andra stycket att riksdagen inte får såsom vilande anta ett förslag om stiftande av grundlag, som är oförenligt med annat vilande grundlagsförslag, utan att samtidigt förkasta det först antagna förslaget.

Enligt tredje stycket gäller därutöver att folkomröstning om vilande grundlagsförslag skall anordnas, om yrkande därom framställs av minst en tiondel av riksdagens ledamöter och minst en tredjedel av ledamöterna röstar för bifall till yrkandet. Sådant yrkande skall framställas inom femton dagar från det att riksdagen antog grundlagsförslaget som vilande. Yrkandet skall inte beredas i utskott.

I fjärde stycket föreskrivs att folkomröstningen skall hållas samtidigt med det val till riksdagen som avses i första stycket. Vid omröstningen får de som har rösträtt vid valet förklara huruvida de godtar det vilande grundlagsförslaget eller ej. Förslaget är förkastat, om de flesta av dem som deltar i omröstningen röstar mot förslaget och de till antalet är fler än hälften av dem som har avgett godkända röster vid riksdagsvalet. I annat fall upptar riksdagen förslaget till slutlig prövning.

Enligt 3 kap. 15 § riksdagsordningen skall ett yrkande om folkomröstning i en grundlagsfråga framställas vid ett sammanträde med kammaren. Yrkandet skall lämnas skriftligen så snart det har framställts.

Uppföljning och utvärdering

I samband med riksdagens behandling av grundlagsärendet om ändringar i regeringsformen rörande bl.a. samarbetet i EU (prop. 2001/02:72, bet. 2001/02:KU18, bet. 2002/03:KU6, rskr. 15 och 16) uppkom en diskussion rörande gällande ordning i riksdagen i samband med grundlagsändring dels i fråga om folkomröstning om vilande grundlagsförslag, dels i fråga om beslutsordningen i ärende om vilande grundlagsförslag.

Utskottet beslutade den 28 maj 2003 att låta de ovan nämnda frågorna bli tema för en uppföljning och utvärdering inom utskottet. Arbetet har utförts genom utskottets kansli, varvid biträde har lämnats av referensgrupper bestående av såväl experter som riksdagsledamöter. Denna uppföljning och utvärdering redovisas i en rapport, se *bilaga 2*.

Utskottets ställningstagande

Som framgått har utskottet låtit utföra en uppföljning och utvärdering beträffande reglerna rörande dels möjligheten att yrka folkomröstning om vilande grundlagsförslag, dels beslutsordningen i ärende om vilande grundlagsförslag. I rapporten från detta arbete konstateras att gällande regler förutsätter att riksdagen fattar ett vilande beslut i en grundlagsfråga i så god tid före sommaruppehållet i kammarens arbete att den i 8 kap. 15 § tredje stycket RF föreskrivna femtondagarsfristen kan löpa ut och beslut om folkomröstning fattas. Enligt rapporten innehåller gällande regler inte någon fullständig lösning på det problem som kan uppstå om en utskottsbehandling av ett grundlagsförslag drar ut på tiden, och det därvid uppstår en konflikt mellan reglerna om femtondagarsfristen och vad som gäller i fråga om kammarens arbete och uppehåll i detta.

Enligt utskottets mening får det även i fortsättningen ankomma på konstitutionsutskottet och kammarkansliet att inom ramen för planeringen av kammarens arbete se till att beslut om vilande grundlagsförslag fattas i tillräckligt god tid före sommaruppehållet. Utskottet vill vidare framhålla att detta också, vilket påpekats i rapporten, är av betydelse för att tillräckligt utrymme skall lämnas för en allmän debatt kring grundlagsärendet i fråga. I rapporten framhålls därutöver betydelsen av att man vid riksdagsbehandlingen av ett grundlagsärende inför det första riksdagsbeslutet fäster uppmärksamhet vid huruvida grundlagsärendet har en sådan avgränsning att det kan utgöra en lämplig folkomröstningsfråga. Mot bakgrund av vad som nu anförs är utskottet inte berett att, såsom anförs i motion 2002/03:K267 yrkandena 1 och 2, förorda att regeringen respektive riksdagsstyrelsen skall ges till känna vad i motionen anförs om behovet av ändring i regeringsformen respektive riksdagsordningen.

När det gäller vad som anförs i motion 2003/04:K340 vill utskottet framhålla att den särskilda beslutsordning som gäller i fråga om grundlagsärenden, som innebär att stiftande av grundlag sker genom två likalydande riksdagsbeslut med mellanliggande riksdagsval, syftar till att lämna särskilt lång betän-

ketid i dessa lagärenden för såväl beslutsfattare som väljare. Den särskilda tidsfristen om nio månader mellan ärendets väckande i riksdagen och riksdagsvalet syftar vidare till att utrymme skall finnas för ytterligare betänketid. Mot denna bakgrund anser utskottet att vad som efterfrågas i den nämnda motionen tillgodoses, i likhet med vad som gäller för de väljare som skall ta ställning i riksdagsval, inom ramen för den offentliga debatten i vilken bl.a. de politiska partierna deltar. Vidare kan tilläggas att riksdagen ger ut ett särskilt informationsmaterial om vilande grundlagsförslag inför de riksdagsval då sådana förslag föreligger. I enlighet med det anförda avstyrker utskottet den nämnda motionen.

Skärpta regler om prövning i Lagrådet

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker en motion rörande skärpta regler om prövning i Lagrådet med hänvisning till förberedelsearbetet inför den kommande författningsöversynen.

Motionen

I motion 2002/03:K241 av Maud Olofsson m.fl. (c) yrkas att regeringen ges till känna vad i motionen anför om att kravet på en prövning i Lagrådet bör göras mer tvingande (yrkande 24). Motionärerna anför att det inte är ovanligt att regeringar avstår från en prövning i Lagrådet, liksom man i andra sammanhang bortser från Lagrådets yttranden. Enligt motionärerna är en ordning där kraven på prövning i Lagrådet görs mer tvingande därför värd att pröva. Därmed bör Lagrådets roll stärkas. Motionärerna är däremot tveksamma till att ge Lagrådet vetorätt i fråga om ny lagstiftning.

Bakgrund

Gällande ordning

Enligt 8 kap. 18 § andra stycket RF bör yttrande av Lagrådet inhämtas innan riksdagen beslutar om grundlag om tryckfriheten eller motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och vissa liknande överföringar samt tekniska upptagningar, lag om begränsning av rätt att ta del av allmänna handlingar, lag som avses i 2 kap. 3 § andra stycket, 12 § första stycket, 17–19 §§ eller 22 § andra stycket eller lag som ändrar eller upphäver sådan lag, lag om kommunal beskattning, lag som avses i 2 eller 3 § eller lag som avses i 11 kap., om lagen är viktig för enskilda eller från allmän synpunkt. Vad som nu har sagts gäller dock inte om Lagrådets hörande skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men skulle uppkomma. Om regeringen föreslår riksdagen att stifta lag i

något av de ämnen som avses i första meningen och har Lagrådets yttrande dessförinnan inte inhämtats, skall regeringen samtidigt för riksdagen redovisa skälen härtill. Att Lagrådet inte har hörts över ett lagförslag utgör emellertid aldrig hinder mot lagens tillämpning.

Lagrådets uppgifter består i att undersöka hur ett lagförslag förhåller sig till grundlagarna och till rättsordningen i övrigt samt hur förslaget föreskrifter förhåller sig till varandra och till rättssäkerhetens krav. Lagrådet skall vidare överväga om förslaget är så utformat att det kan antas tillgodose angivna syften och vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen (8 kap. 18 § tredje stycket RF).

Sådana lagbestämmelser om grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen eller föreskrifter om kommunernas befogenheter och åligganden i övrigt som avses i 8 kap. 5 § regeringsformen omfattas däremot inte av Lagrådets granskningsområde. Enligt förarbetena till regeringsformen kan regeringen utan lagstöd inom ramen för sin restkompetens som villkor för statsbidrag föreskriva att verksamhet som kommun bedriver med stöd av statsbidrag skall administreras på visst sätt. Föredragande statsrådet förutsatte att regeringen iakttar den återhållsamhet i fråga om reglering av den kommunala verksamheten som påkallas av hänsyn till den kommunala självstyrelsen (prop. 1973:90 s. 306).

I Statsrådsberedningens propositionshandbok (Ds 1997:1) understryks att regeringen, om den tillämpar någon av undantagsreglerna för att underlåta lagrådsremiss, måste motivera sitt ställningstagande i propositionen. Det är inte tillräckligt att bara återge den lagtext som återopas för undantaget. Under den särskilda underrubriken *Lagrådet* i avsnittet Ärendet och dess beredning bör enligt handboken redogöras kortfattat för hur Lagrådets synpunkter påverkat propositionens innehåll. Det måste tydligt framgå av propositionen vilka synpunkter som accepterats. Likaså måste det föras en tydlig argumentation i de delar där Lagrådets synpunkter inte följs.

Tidigare riksdagsbehandling

Konstitutionsutskottet behandlade under riksmötet 2001/02 en motion med ett liknande yrkande som den nu aktuella motionen (bet. 2001/02:KU18 s. 51–53). Utskottet konstaterade att det som efterfrågades i motionen innebar att Lagrådet skulle få en ställning som i hög grad liknar en författningsdomstols. Härvid ville utskottet erinra om att utskottet nyligen i betänkande 2001/02:KU13 hade tagit ställning till motioner som behandlade frågor om lagprövning och författningsdomstol. I detta sammanhang avstyrkte utskottet motionerna med hänvisning till riksdagens tillkännagivande till regeringen under föregående riksmöte om att regeringen borde låta utreda nämnda frågor, varvid som ett exempel nämndes överväganden kring Lagrådets ställning. Mot denna bakgrund ansåg utskottet att vad som efterfrågades i motionen till viss del var tillgodosett och att motionen därför borde avslås i berörd del.

Vidare har utskottet under innevarande riksmöte inom ramen för sin administrativt inriktade granskning genomfört en granskning rörande regeringens beredning av lagärenden. Granskningen avsåg under år 2002 avlämnade propositioner till riksdagen som innehöll lagförslag med yttrande från Lagrådet. Utskottet redovisade att regeringen under 2002 avlämnat 84 propositioner till riksdagen som innehöll lagförslag som låg inom Lagrådets granskningsområde. Av dessa hade 61 lagförslag remitterats till Lagrådet för yttrande. I övriga 23 fall hade regeringen i propositionen redogjort för varför någon lagrådsremiss inte hade ägt rum.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vidhåller sitt tidigare ställningstagande att överväganden kring Lagrådets ställning torde behöva ingå i ett utredningsarbete som rör frågor om lagprövning och författningsdomstol. Ett sådant utredningsarbete har utskottet, som framgår ovan, genom ett tillkännagivande till regeringen efterfrågat. I följande avsnitt utgår utskottet i sitt ställningstagande från att överväganden kring ett sådant utredningsarbete alltjämt pågår och därmed utgör en del av förberedelsearbetet inför den kommande författningsöversynen. Utskottet gör samma bedömning i detta sammanhang och avstyrker därför motion 2002/03:K241 yrkande 24.

Lagprövning och författningsdomstol

Utskottets förslag i korthet

Utskottet hänvisar till sitt tidigare tillkännagivande om en utredning rörande lagprövning och uppenbarhetsrekvisitet och att överväganden rörande en sådan utredning torde utgöra en del av förberedelserna inför den kommande författningsöversynen. Därmed avstyrker utskottet motioner om lagprövning och författningsdomstol.

Motionerna

I motion 2002/03:K282 av Helena Bargholtz m.fl. (fp) yrkas att regeringen ges till känna vad i motionen anförs om en författningsdomstol (yrkande 4). Enligt motionärerna har Sverige i förhållande till andra stater ett relativt svagt skydd för de fri- och rättigheter som medborgarna är tillförsäkrade i grundlagen. Motionärerna anser att en författningsdomstol bör införas. Dess uppgift skall vara att särskilt värna de medborgerliga fri- och rättigheterna från inskränkningar som alltför ofta är betingade av politisk klåfingrighet och populism.

I motion 2002/03:K379 av Bo Lundgren m.fl. (m) yrkas att regeringen ges till känna vad i motionen anförts om lagprövningsrätten, uppenbarhetsrekvisitet och författningsdomstol (yrkande 14). Motionärerna framhåller att som en följd av den rättsmiljö som Sverige numera är en del av har uppenbarhetsrekvisitet förlorat en del i betydelse. EG-rätten har företrädare framför svensk lagstiftning utan att det finns något krav på uppenbar motstridighet. Vidare har varje medlemsstat inför EU-medlemskapet varit skyldig att inkorporera Europakonventionen i sin nationella lagstiftning. EG-rätten härleder dessutom en del av sina grundläggande rättsprinciper ur denna. Motionärerna anför att de delar av Europakonventionen som genom EG-domstolens ställningstaganden utgör en del av EG-rätten mot den här bakgrunden skall tillämpas omedelbart framför svensk lag. Andra delar av konventionen skall tillämpas först om det föreligger ett uppenbart fel. Vad gäller en författningsdomstol kan det enligt motionärerna med beaktande av regeringens nycentralistiska iver och återkommande åsidosättande av Lagrådets rekommendationer finnas intresse av att upprätthålla en starkare gräns mellan olika beslutsnivåer, exempelvis vad gäller bevakning av den kommunala självstyrelsen gentemot staten. Motionärerna påpekar att ett ytterligare skäl som anförts för en författningsdomstolsfunktion är EU-medlemskapet. Vidare framhåller motionärerna att regeringen fortfarande inte hörsammat riksdagens uppdrag att utreda frågor om uppenbarhetsrekvisitet och frågan om på vilket sätt en utökad lagprövningsrätt bör kunna utövas. I uppdraget innefattades även frågan huruvida det behövs en författningsdomstol. Det är enligt motionärerna angeläget att regeringen efterföljer riksdagens beslut och tar initiativ till en sådan utredning.

Ett likalydande yrkande framställs i motion 2003/04:K271 av Bo Lundgren m.fl. (m) från den allmänna motionstiden under innevarande riksmöte (yrkande 15).

I motion 2002/03:K398 av Gustav Fridolin (mp) yrkas att riksdagen begär att regeringen tillsätter en utredning som ser över behovet av en svensk författningsdomstol i enlighet med vad i motionen anförts. Motionären anför att EU-medlemskapet innebär att vår egen rättstradition och rättskultur urholkas allteftersom nya förordningar, direktiv och rambeslut får direkt tillämplighet, direkt effekt eller skall implementeras genom olika följdlagstiftningar. Framför allt ser man enligt motionären allt oftare hur våra olika rättskulturer krockar. Han framhåller att det medför osäkerhet och missförstånd och om vad som egentligen gäller. Vidare anför han att lagstiftningsarbetets tidsramar minskat till nackdel för de demokratiska beslutsprocesserna och rättssäkerheten. Motionären ser därför ett behov av en viss tröghet i systemet. En författningsdomstol skulle kunna utgöra en garant för att lagstiftningen är förenlig med våra grundlagar så att våra fri- och rättigheter inte inskränks. Det är därför viktigt att utreda möjligheterna att införa en författningsdomstol med uppgift att exempelvis påpeka konflikter mellan grundlagarna och gemenskapsrättsakter samt att utgöra domstol för enskilda och vissa juridiska personer vid ”författningsbesvär”.

I motion 2002/03:Ju364 av Lars Leijonborg m.fl. (fp) yrkas att regeringen ges till känna vad i motionen anförs om den svenska rättsordningen och EU (yrkande 21). Motionärerna anförs att EG-rättens införlivande i svensk rättsordning innebär att domstolarnas ställning och oberoende förstärks i förhållande till den politiska makten. Enligt motionärerna finns det starka skäl till att se EG-rättens inflytande på den svenska ordningen som positiva förändringar till gagn för de enskilda medborgarna på myndigheternas och de politiska organens bekostnad.

Vidare yrkas i motionen att regeringen skall ges till känna vad som anförs om inrättande av en författningsdomstol (yrkande 22). Motionärerna framhåller att Lagrådets synpunkter varken behöver inhämtas eller beaktas samt att en lags grundlagsstridighet måste vara uppenbar för att en domstol skall kunna åsidosätta lagen. Detta medför enligt motionärerna att den rättssäkerhet som grundlagen skall trygga inte är så säker som den borde vara. Mot denna bakgrund bör en författningsdomstol inrättas.

I motion 2003/04:K289 av Tobias Krantz m.fl. (fp) yrkas att regeringen ges till känna vad som anförs om att inrätta en författningsdomstol (yrkande 1). Motionärerna anförs att den yttre juridiska granskningen av riksdagens beslut i grundlagsfrågor bör skärpas. Riksdagen är det svenska folkets främsta företrädare men dess makt får enligt motionärerna inte vara oinskränkt. Därför bör en författningsdomstol inrättas. Författningsdomstolens uppgift skall vara att särskilt värna de medborgerliga fri- och rättigheterna från inskränkningar. Vidare påpekar motionärerna att någon utredning om lagprövningsrätten i enlighet med riksdagens beslut från våren 2001 fortfarande inte har tillsatts. Enligt motionärerna bör riksdagen skarpt kritisera regeringens agerande och kräva att dess beslut fullföljs. Regeringen måste snarast tillsätta en utredning om förstärkt lagprövningsrätt.

Bakgrund

Konstitutionsutskottet behandlade under riksmötet 2001/02 flera motioner som tog upp frågor om lagprövningsrätt och författningsdomstol (bet. 2001/02:KU13 s. 55–58). I detta sammanhang lämnade utskottet en utförlig redovisning av frågans tidigare behandling i utskottet under riksmötet 2000/01. I sin bedömning av då aktuella motioner hade utskottet konstaterat att det i motioner och av Demokratiutredningen framhållits den s.k. europeiseringen av svensk rätt, som kan härledas bl.a. från EU-medlemskapet (bet. 2000/01:KU11 s. 39–46). Vid tidigare tillfällen hade utskottet konstaterat att utrymmet för att tillämpa uppenbarhetsrekvisitet i 11 kap. 14 § andra punkten RF har minskat genom Sveriges medlemskap i EU och införlivandet av Europakonventionen i svensk rätt. Utskottet framhöll att EG-rätten ju har företrädare framför svensk lag utan att det finns något krav på uppenbar motstridighet. Därutöver konstaterade utskottet att vissa delar av Europakonventionen – de som ingår i EG-rätten – därmed skall tillämpas omedelbart framför svensk lag, medan andra delar av konventionen skall tillämpas först

om ”felet är uppenbart”. Europadomstolen i Strasbourg tillämpar inte något uppenbarhetsrekvisit vid sin prövning. Vidare anförde utskottet att om EU skulle ansluta sig till Europakonventionen så att konventionen i sin helhet blir EG-rätt med generell tillämpning, blir utrymmet för att i Sverige tillämpa uppenbarhetsrekvisitet vid normkollisioner ännu mindre.

Utskottet erinrade också om sina tidigare påpekanden att även om regeln i 11 kap. 14 § regeringsformen tar sikte på konflikter mellan svenska rättsnormer av skilda valörer, är det tveksamt om någon klar skiljelinje i längden kan upprätthållas i rättstillämpningen mellan situationer som synes reglerade av endast nationell rätt och situationer då den ”europeiska” rätten inverkar. Envar av de normer som ställs mot varandra vid en lagprövning kan härledas ur politiska beslut, och det kunde därför enligt utskottets mening inte anses stå i strid med demokratins grundsatsar att en norm av högre statsrättslig valör, som antagits i demokratisk ordning, ges företräde framför en norm av lägre statsrättslig valör.

Utskottet ansåg mot bakgrund av det anförda att regeringen borde ges i uppdrag att låta utreda frågor om skyldigheten enligt 11 kap. 14 § regeringsformen för domstolar eller andra offentliga organ att i vissa fall inte tillämpa en föreskrift och om undantaget från denna skyldighet, det s.k. uppenbarhetsrekvisitet. Uppenbarhetsrekvisitet borde enligt utskottet belysas, inte minst med hänsyn till att Europakonventionen införlivats med svensk rätt och att 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 bör ske inom det vanliga domstolväsendet. Enligt utskottets mening var det angeläget att utredningen belyste möjligheterna att även fortsättningsvis garantera domstolväsendets självständighet och undvika politisering av domstolarna.

Utskottet ansåg att riksdagen med bifall till och med anledning av de aktuella motionerna borde ge regeringen det anförda till känna. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets hemställan (rskr. 2000/01:149).

I sitt ställningstagande rörande motioner aktuella under 2001/02 års riksmöte ansåg utskottet att det alltså fanns ett behov av att de frågor som berördes i utskottets tillkännagivande till regeringen under föregående riksmöte blir föremål för utredning. Enligt utskottets mening var det angeläget att åtgärder vidtogs så att ett utredningsarbete snarast möjligt kunde inledas. Utskottet förutsatte att så skulle ske. Mot denna bakgrund avstyrkte utskottet motionerna.

I regeringens skrivelse 2002/03:75 med redogörelse för regeringens behandling av riksdagens skrivelser anfördes rörande bl.a. det ovan redovisade tillkännagivandet att det inom Regeringskansliet för närvarande övervägs de närmare formerna för det utredningsarbete rörande konstitutionella frågor som tar sikte på förslag till grundlagsändringar inför valåret 2006. Skrivelsen föranledde i denna del inte något uttalande från konstitutionsutskottets sida (bet. 2002/03:KU29 s. 20 f.).

Utskottets ställningstagande

Som framgår ovan redovisade regeringen i sin skrivelse 2002/03:75 beträffande riksdagens tidigare tillkännagivande om lagprövning och uppenbarhetsrekvisitet att de närmare formerna för det utredningsarbete rörande konstitutionella frågor, som tar sikte på förslag till grundlagsändringar inför valåret 2006, övervägdes inom Regeringskansliet. Regeringens redovisning föranledde i denna del inget uttalande från utskottets sida. Utskottet utgår från att dessa överväganden alltjämt pågår och därmed utgör en del av förberedelsearbetet inför den kommande författningsöversynen. Motionerna 2002/03:K282 yrkande 4, 2002/03:K379 yrkande 14, 2002/03:K398, 2002/03:Ju364 yrkandena 21 och 22, 2003/04:K271 yrkande 15 och 2003/04:K289 yrkande 1 avstyrks därför.

Domstolarnas konstitutionella ställning

Utskottets förslag i korthet

Utskottet vidhåller tidigare ställningstaganden och avstyrker motioner om att domstolarnas konstitutionella ställning skall stärkas.

Jämför reservationerna 11 (m) och 12 (fp).

Motionerna

I motion 2002/03:K379 av Bo Lundgren m.fl. (m) yrkas att regeringen ges till känna vad i motionen anføres om domstolarnas konstitutionella ställning (yrkande 15). Ett sätt att stärka domstolarnas konstitutionella ställning kan enligt motionärerna vara att i regeringsformen ge domstolarna ett normgivningsbemyndigande att besluta om sina egna arbetsordningar, dvs. rättskipnings- och domstolsfrågor. Motionärerna framhåller att gällande normgivningsbestämmelser innebär att även andra myndigheter än domstolarna, främst Domstolsverket, efter delegering kan besluta om bindande normer för domstolarnas verksamhet. Kritik har enligt motionärerna riktats mot denna ordning eftersom den riskerar att urholka domstolarnas självständighet och därmed rubba maktbalansen till nackdel för den dömande verksamheten, vilket skulle kunna äventyra allmänhetens förtroende för domstolarna. Motionärerna anser också att ansvaret i riksdagen för domstolsväsendet bör föras över till konstitutionsutskottet i syfte att tydligare inskräpa domstolarnas konstitutionella ställning.

Ett likalydande yrkande framställs i motion 2003/04:K271 av Bo Lundgren m.fl. (m) från den allmänna motionstiden under innevarande riksmöte (yrkande 16).

I motion 2003/04:Ju477 av Johan Pehrson m.fl. (fp) yrkas att regeringen ges till känna vad i motionen anføres om att införa ett förstärkt skydd i grundlagen för den dömande makten (yrkande 3). Motionärerna anser att det inte kan

accepteras att domstolarnas möjligheter att fullgöra sina viktiga arbetsuppgifter blir beroende av den statsfinansiella utvecklingen. Bristerna på resurser, som leder till stora balanser av oavgjorda mål, kan bli ett brott mot Europakonventionens krav på att domstolar skall avgöra mål inom skälig tid. Det kan leda till att staten blir skadeståndsskyldig mot enskilda personer. Enligt motionärerna finns det anledning att fråga sig varför domstolarna i Sverige inte har erhållit det förstärkta grundlagsskydd som tredje statsmakt som gäller bl.a. i Norge, Danmark och Finland.

Bakgrund

Gällande ordning

I regeringsformens inledningskapitel (1 kap. 8 §) föreskrivs att det för rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter.

En domstol får enligt 2 kap. 11 § RF inte inrättas för redan begången gärning och inte heller för en viss tvist eller i övrigt för visst mål.

I 11 kap. 1–5 §§ RF finns bestämmelser till skydd för domstolarnas och domarnas oavhängighet.

Enligt 11 kap. 1 § är Högsta domstolen högsta allmän domstol och Regeringsrätten högsta förvaltningsdomstol. Om andra domstolar föreskrivs att de skall inrättas med stöd av lag. Vid domstolar skall det finnas ordinarie domare. Undantag från den regeln får dock göras i lag för domstolar som har inrättats för handläggning av en viss bestämd grupp eller vissa bestämda grupper av mål.

Enligt 11 kap. 2 § får ingen myndighet, inte heller riksdagen, besluta hur en domstol skall döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt skall tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall.

Föreskrifter om domstolarnas rättskipningsuppgifter, om huvuddragen av deras organisation och om rättegången skall ges i lag (11 kap. 4 § RF).

Den som har utnämnts till ordinarie domare får endast i vissa särskilt angivna fall skiljas från tjänsten (11 kap. 5 § RF). Dessa fall är *dels* om domaren genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av tjänsteåliggande har visat sig uppenbarligen olämplig att inneha tjänsten, *dels* om domaren har uppnått gällande pensionsålder eller annars enligt lag är skyldig att avgå med pension. Om det påkallas av organisatoriska skäl, får den som har utnämnts till ordinarie domare förflyttas till annan jämställd domartjänst.

En tjänst vid domstol skall enligt 11 kap. 9 § RF tillsättas av regeringen eller av myndighet som regeringen bestämmer. Vid tillsättning av statlig tjänst skall avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.

Föreskrifter meddelade genom lag om de allmänna domstolarna och om rättegången i dessa domstolar finns främst i rättegångsbalken. Motsvarande bestämmelser för de allmänna förvaltningsdomstolarnas del finns i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar och i förvaltningsprocesslagen (1971:292).

Enligt 8 kap. 13 § första stycket 2 RF får regeringen genom förordning besluta föreskrifter som ej enligt grundlag skall beslutas av riksdagen. Av paragrafens tredje stycke framgår att regeringen i sådan förordning får överlåta åt myndighet under regeringen att meddela bestämmelser i ämnet. Med stöd härav har i förordningar med instruktioner för respektive domstol meddelats bestämmelser av administrativ karaktär.

Tidigare riksdagsbehandling

Konstitutionsutskottet behandlade senast under riksmötet 2001/02 en motion som rörde domstolarnas konstitutionella ställning (bet. 2001/02:KU13 s. 51–55). Utskottet lämnade därvid en redovisning av liknande frågors behandling i riksdagen under senare år.

I sitt ställningstagande fann utskottet inte anledning att gå ifrån tidigare uttalanden med anledning av motionsyrkanden som syftat till att domstolarnas konstitutionella ställning skulle stärkas. Utskottet avstyrkte därför den aktuella motionen. I sina tidigare uttalanden hade utskottet konstaterat att frågeställningar som rört förhållandet mellan domstolarna och Domstolverket hade behandlats av justitieutskottet, och riksdagen, under samma riksmöte och att man inte funnit skäl till någon förändring. Konstitutionsutskottet ansåg för egen del att det inte fanns skäl till en sådan förändring i riksdagsutskottens beredningsområde som begärts i en av motionerna och som innebar att domstolsväsendet borde föras över till konstitutionsutskottets ansvarsområde. Utskottet ansåg inte heller att en sådan åtgärd skulle innebära en ändring av domstolarnas konstitutionella ställning. Vidare påpekade utskottet att frågan om utskottsindelningen kunde komma upp i en senare riksdagsintern utredning. Utskottet avstyrkte motionerna.

Vidare hade justitieutskottet under riksmötet 2000/01 behandlat en motion om domstolarnas ställning i samband med sin behandling av regeringens skrivelse *Reformeringen av domstolsväsendet* (skr. 2000/01:112, bet. 2000/01:JuU29). Utskottet ställde sig bakom de tidigare uttalanden som gjorts av såväl konstitutionsutskottet som justitieutskottet. Vidare ansåg utskottet att det utvecklingsarbete som bedrivits inom rättsväsendet för att öka samverkan mellan myndigheterna var värdefullt. Det skedde med iakttagande av de skilda myndigheternas kompetens- och ansvarsområde och kunde som utskottet såg det inte sägas utgöra något hot mot domstolarnas självständighet eller opartiskhet. Utskottet delade vidare konstitutionsutskottets ovan redovisade uppfattning i betänkande 2000/01:KU11 att ett överförande av ärenden om domstolarna till konstitutionsutskottets beredningsområde inte skulle innebära

någon ändring av domstolarnas konstitutionella ställning. Inte heller justitieutskottet kunde se att en sådan överföring av frågorna i sig skulle innebära att domstolarnas ställning stärktes. Utskottet avstyrkte den berörda motionen.

Däruöver hade justitieutskottet under samma riksmöte vid sin behandling av regeringens förslag till anslag för 2002 under utgiftsområde 4 Rättsväsendet behandlat en motion med yrkande om att domstolarnas konstitutionella ställning skall stärkas (bet. 2001/02:JuU1 s. 68 f.). Utskottet fann inte heller nu skäl att bifalla ett sådant motionsyrkande.

Utskottets ställningstagande

Utskottet finner inte heller nu anledning att gå ifrån tidigare ställningstaganden när det gäller yrkanden som syftar till att domstolarnas konstitutionella ställning skall stärkas. Motionerna 2002/03:K379 yrkande 15, 2003/04:K271 yrkande 16 och 2003/04:Ju477 yrkande 3 bör därför avslås.

Riksbankens ställning

Utskottets förslag i korthet

Utskottet vidhåller tidigare ställningstaganden rörande Riksbankens ställning och ledningsorganisation. Vidare finner utskottet inte skäl att göra annan bedömning än vad finansutskottet tidigare har gjort beträffande en lagreglering av offentliggörandet av Riksbankens protokoll och rätten att hålla offentlig utfrågning med bankens företrädare. Därmed avstyrker utskottet en motion om en utredning om Riksbankens ställning och demokratisk styrning och insyn i banken.

Jämför reservation 13 (v). Jämför också särskilda yttranden (m, fp) och (mp).

Motionen

I motion 2003/04:K381 av Ulla Hoffmann m.fl. (v) yrkas att regeringen ges till känna vad i motionen anförts om en utredning om Riksbankens ställning, den demokratiska styrningen och insynen i Riksbanken (yrkande 3). Motionärerna anser att det finns principiella skäl som talar för att Riksbanken skall ha en vald ledning. Vänsterpartiet står därför fast vid sitt principiella ställningstagande att Riksbankens ställning och ledningsorganisation borde återställas till vad som gällde före den 1 januari 1999. Även om riksdagen i detta läge inte skulle fatta beslut om att fullt ut återställa Riksbankens ledning och organisation till tidigare ordning, finns det enligt motionärerna skäl att vidta andra åtgärder som syftar till att stärka det demokratiska inflytandet över Riksbanken och sambandet mellan riksdagen och Riksbanken. Frågor om lagreglering av utfrågningar i Riksbanken och krav på publicering av proto-

koll bör övervägas vidare i särskild form. Motionärerna anför att ett mer långtgående alternativ skulle kunna vara att flytta makten att utse riksbankschef och riksbanksdirektion helt eller delvis från regeringen till riksdagen. En samlad översyn borde enligt motionärerna avse frågan om Riksbankens ställning och ledningsorganisation i syfte att överväga förslag för att öka den demokratiska styrningen och insynen i Riksbankens arbete.

Bakgrund

Gällande regler

Enligt 9 kap. 13 § första stycket RF är Riksbanken landets centralbank och en myndighet under riksdagen. Riksbanken har ansvaret för penningpolitiken. Ingen myndighet får bestämma hur Riksbanken skall besluta i frågor som rör penningpolitik.

Vidare sägs i andra stycket att Riksbanken har elva fullmäktige, som väljs av riksdagen. Riksbanken leds av en direktion, som utses av fullmäktige.

I tredje stycket föreskrivs att riksdagen prövar om ledamöterna i fullmäktige och direktionen skall beviljas ansvarsfrihet. Om riksdagen vägrar en fullmäktige ansvarsfrihet är han därmed skild från sitt uppdrag. Fullmäktige får skilja en ledamot av direktionen från hans anställning endast om han inte längre uppfyller de krav som ställs för att han skall kunna utföra sina uppgifter eller om han gjort sig skyldig till allvarlig försummelse.

Enligt fjärde stycket meddelas bestämmelser om val av fullmäktige och om Riksbankens ledning och verksamhet i lag.

Enligt 1 kap. 3 § lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank väljer fullmäktige inom sig en ordförande samt en vice ordförande.

Vidare sägs i 1 kap. 4 § att direktionen består av sex ledamöter som utses för en tid av sex år. Fullmäktige utser ordförande i direktionen, som samtidigt skall vara chef för Riksbanken, och minst en vice ordförande, som samtidigt skall vara vice riksbankschef.

I 1 kap. 5 § föreskrivs att ärenden som inte skall avgöras av fullmäktige avgörs av direktionen. Direktionen kan besluta att ärenden får avgöras av riksbankschefen eller någon annan tjänsteman i Riksbanken.

Enligt 2 kap. 3 § skall protokoll föras vid fullmäktiges sammanträden. Detsamma gäller vid direktionens sammanträden (3 kap. 3 §).

Tidigare riksdagsbehandling

Nu gällande regler om Riksbankens ställning och ledning trädde i kraft den 1 januari 1999 (prop. 1997/98:40, bet. 1997/98:KU15, rskr. 1997/98:147, bet. 1998/99:KU2, rskr. 1998/99:6). Lagstiftningen hade bl.a. till syfte att stärka Riksbankens ställning och att förändra Riksbankens ledningsstruktur.

I lagstiftningsärendet hade motioner väckts med principiella invändningar mot förslagen. Bland annat anfördes i en motion (v) att behovet av att ändra i Riksbankens organisation och ställning hade sin grund i ett behov av att EMU-anpassa Sverige.

Konstitutionsutskottet hänvisade till regeringens redovisning att det i huvudsak fanns två skäl för att ytterligare öka Riksbankens oberoende (bet. 1997/98:KU15 s. 11 f.). För det första kunde en delegering av ansvaret för utformningen av penningpolitiken till en självständig riksbank med ett klart angivet prisstabilitetsmål ge politiken det långsiktiga perspektiv som skapar förutsättningar för att målet skall vara trovärdigt. För det andra hade Sverige som en följd av EU-medlemskapet åtagit sig att stärka Riksbankens självständighet.

Med anledning av vad som anfördes i flera av motionerna ville konstitutionsutskottet något utveckla vad EU-medlemskapet innebär i detta hänseende. Sverige hade genom anslutningslagen, lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, införlivat de bestämmelser om EMU som finns i EG-fördraget och hade till EG överlåtit rätten att fatta beslut i den omfattning som följer av dessa bestämmelser. Utskottet framhöll att EG:s rättsakter därmed också inom detta område gäller före svensk lagstiftning.

Vidare påpekade utskottet att den andra etappen av EMU inleddes den 1 januari 1994. Under denna etapp skulle bl.a. det europeiska centralbankssystemet, ECBS, och den europeiska centralbanken, ECB, upprättas, dock senast omedelbart efter den 1 juli 1998 (artikel 109 i EG-fördraget). ECBS skall bestå av ECB och de nationella centralbankerna (artikel 106.1 i EG-fördraget och artikel 1.2 i ECBS-stadgan). Senast då ECBS upprättas skall varje medlemsstat i EU enligt artikel 108 i EG-fördraget säkerställa att dess lagstiftning är förenlig med EG-fördraget och ECBS-stadgan. Denna lagstiftning skall gälla för ett lands centralbank, oavsett om medlemsstaten deltar i valutaunionen eller inte (jfr prop. s. 43).

Därutöver framhöll utskottet att EG-fördraget och ECBS-stadgan innehåller följande krav på centralbankslagstiftningen, vilka Sverige alltså måste uppfylla:

- förbud för centralbanken och medlemmar i dess beslutande organ att begära eller ta emot instruktioner från gemenskapsinstitutioner eller gemenskapsorgan, från medlemsstaternas regeringar eller från något annat organ samt åtaganden från gemenskapsinstitutionerna, gemenskapsorganen och medlemsstaternas regeringar att respektera denna princip och att inte söka påverka medlemmarna av ECB:s eller de nationella centralbankernas beslutande organ när de fullgör sina uppgifter (artikel 107 i EG-fördraget och artikel 7 i ECBS-stadgan),
- krav på kriterier för avsättande av centralbankschefen, artikel 14.2 andra stycket i ECBS-stadgan.

Att vår nationella lagstiftning skall vara förenlig med EG-rättens krav innebar enligt utskottet inte att alla dessa krav måste återges i svenska rättsregler. EG-rättens direkta effekt och företräde framför svensk rätt gör inte detta nödvändigt. Däremot måste svenska bestämmelser som strider mot EG-rätten ändras. De svenska bestämmelser som finns måste alltså vara så utformade att de gör det möjligt för de EG-regler som skall tillämpas direkt att få fullt genomslag.

Utskottet anförde att det enda uttryckliga kravet på visst innehåll i svensk rätt rörande Riksbanken som EG-rätten ställer är artikel 14.2 i ECBS-stadgan, där det sägs att det i stadgarna för de nationella centralbankerna särskilt skall föreskrivas att centralbankschefens ämbetsstid skall vara minst fem år.

Riksdagen får alltså inte stifta en riksbankslag vars innehåll strider mot EG-rätten. Om så skulle ske, blir de svenska bestämmelserna ”ogiltiga” i den meningen att EG-rätten tar över de svenska bestämmelserna, oavsett deras konstitutionella valör.

Sammanfattningsvis anförde utskottet att Sverige genom medlemskapet i EU har åtagit sig att säkerställa Riksbankens självständighet. Även ekonomiska skäl talade för ett ökat oberoende för Riksbanken. Konstitutionsutskottet delade alltså regeringens uppfattning att Riksbankens oberoende borde stärkas och avstyrkte därför motionerna i vilka man motsatte sig de föreslagna förändringarna av Riksbankens ställning.

Konstitutionsutskottet behandlade också motioner som rörde frågor om offentlighöret av direktionens protokoll (a. bet. s. 26 f.). I detta sammanhang anförde utskottet bl.a. att Riksbankens protokoll enligt tryckfrihetsförordningens regler är allmänna handlingar när de justerats. Att en handling är *allmän* är dock inte detsamma som att den är *offentlig*. Med att en handling är offentlig menas att ingen sekretess gäller för den. Därvid hänvisade utskottet till att uppgifter i Riksbankens protokoll kan sekretessbeläggas både med stöd av 3 kap. 1 § och 2 kap. 1 § sekretesslagen (sekretess med hänsyn till rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik respektive utrikessekretess). Enligt dessa bestämmelser gäller sekretess *om det kan antas* att syftet med t.ex. ett penningpolitiskt beslut skulle motverkas om det blir offentligt eller om det skulle störa Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skada landet om uppgifterna röjs.

Vidare anförde utskottet att det skulle välkomna att Riksbanken aktivt medverkade till att göra protokollen tillgängliga för en bredare allmänhet. Utskottet delade motionärernas uppfattning att detta skulle öka den demokratiska förankringen av penningpolitiken. Enligt utskottet var en form för publicering, som används av exempelvis Bank of England i Storbritannien och Federal Reserve Bank i USA, att lägga ut protokollen på bankens hemsida på Internet.

Utskottet ansåg emellertid att det måste ankomma på den blivande direktionen att bestämma i vilken form protokollen skall göras tillgängliga. Enligt utskottet var också direktionen bäst lämpad att avgöra *när* en publicering av protokollens offentliga delar är lämplig. Utskottet förutsatte vidare att direk-

tionen kontinuerligt omprövar vilka delar som måste omfattas av sekretess och offentliggör materialet så snart sekretessbestämmelserna medger detta. Det var därför inte meningsfullt att, som motionärerna ville, på förhand bestämma en viss tidsgräns som alltid skulle gälla för publiceringen.

Någon författningsreglering av denna fråga var enligt utskottet inte behövlig. Motionerna avstyrktes därför.

Finansutskottet har återkommande sedan den nya riksbankslagen trädde i kraft den 1 januari 1999 behandlat motioner rörande offentliggörandet av Riksbankens protokoll. Detta skedde senast under föregående riksmöte (bet. 2002/03:FiU23 s. 31–33). Utskottet anförde att Riksbanken sedan den nya lagstiftningen trätt i kraft har valt att frivilligt med viss eftersläpning publicera protokollen från direktionens sammanträden. Riksbanken har systematiskt arbetat med att minska tiden mellan mötena och protokollens offentliggörande. Sammantaget gjorde utskottet bedömningen att den nuvarande ordningen för protokollens offentliggörande fungerade tillfredsställande, både vad gäller kraven på demokratisk insyn och snabbheten i offentliggörandet. Därför fanns det enligt utskottets mening inga skäl för att nu reglera frågan om direktionens protokoll i riksbankslagen. Utskottet anförde att det dock var medvetet om att situationen kan förändras. Om utvecklingen, mot förmodan, går i negativ riktning, där t.ex. innehållet i protokollen urvattnas och det går allt längre tid mellan direktionens möten och protokollens publicering, var utskottet berett att ta ny ställning i frågan och överväga en eventuell lagstiftning. Med det anförda avstyrkte utskottet motionerna.

Däruöver har finansutskottet återkommande behandlat motioner rörande frågan om en lagreglering av de offentliga utfrågningarna om Riksbanken. Även detta skedde senast i det ovan nämna betänkandet under föregående riksmöte. Utskottet fann då inte skäl att ompröva sitt tidigare ställningstagande enligt vilket utskottet hänvisat till att de offentliga utfrågningarna med riksbankschefen, i likhet med andra offentliga utskottssammanträden, regleras av föreskrifterna i 4 kap. 12 § RO med tillhörande tilläggsbestämmelser. Någon särskild reglering av utfrågningarna med riksbankschefen ansåg utskottet inte var nödvändig. Utskottet var dock berett att ta frågan under förnyad prövning om det, mot förmodan, skulle visa sig svårt i framtiden att få riksbankschefen eller övriga direktionsmedlemmar att delta i utskottets offentliga utfrågningar.

Utskottets ställningstagande

Utskottet anser inte att det finns skäl att nu frånga de bedömningar som gjordes i samband med att nu gällande regler om Riksbankens ställning och ledningsorganisation infördes 1999. Vidare har finansutskottet återkommande behandlat frågor om offentliggörande av Riksbankens protokoll och en lagreglering av de offentliga utfrågningarna med Riksbanken. Som redovisats har finansutskottet inte funnit skäl för någon ytterligare lagreglering i dessa frå-

gor. Konstitutionsutskottet finner inte skäl att göra någon annan bedömning. Någon sådan utredning som efterfrågas i motion 2003/04:K381 yrkande 3 behövs enligt utskottets mening därför inte. Motionen bör avslås i denna del.

Riksdagens formella ställning i EU-arbetet

Utskottets förslag i korthet

Med hänvisning till vad den kommande författningsöversynen ger möjlighet till i fråga om överväganden och det arbete som för närvarande pågår inom Riksdagskommittén avstyrker utskottet en motion om en parlamentarisk utredning för att se över regeringsformen i syfte att stärka riksdagens formella ställning i EU-arbetet.

Motionen

I motion 2003/04:K389 av Peter Eriksson m.fl. (mp) yrkas att riksdagen begär att regeringen tillsätter en parlamentarisk utredning för att se över regeringsformen i syfte att stärka riksdagens formella ställning i EU-arbetet (yrkande 2). Av EU-medlemskapet följer enligt motionärerna inte i formell mening något krav på medlemsstaterna att förändra maktfördelningen mellan regeringen och parlamentet eller valet av ”arbetsformer”. Motionärerna framhåller att regeringsformens portalparagrafer inte har ändrats i och med medlemskapet, varför man kan ges intrycket att maktfördelningen alltså är intakt. Enligt motionärerna har förutsättningarna dock väsentligen förändrats och vissa deländringar i regeringsformen förstärker förskjutningen från de folkvalda till regeringen, t.ex. införandet av förhandsgodkännande i 10 kap. 2 § RF. Motionärerna anser att regeringsformen och riksdagsordningen bör ses över för att svara mot den förändrade verkligheten i syfte att stärka riksdagens ställning i EU-arbetet.

Bakgrund

Gällande regler

Enligt 10 kap. 1 § RF ingås överenskommelse med annan stat eller med mellanfolklig organisation av regeringen.

I 10 kap. 2 § första stycket RF föreskrivs att regeringen inte får ingå bindande internationell överenskommelse utan att riksdagen har godkänt denna, om överenskommelsen förutsätter att lag ändras eller upphävs eller att ny lag stiftas eller om den i övrigt gäller ämne i vilket riksdagen skall besluta.

Vidare sägs i andra stycket att är i fall som avses i första stycket särskild ordning föreskriven för det riksdagsbeslut om förutsätts, skall samma ordning iakttas vid godkännandet av överenskommelsen.

Enligt tredje stycket får regeringen inte heller i annat fall än som avses i första stycket ingå för riket bindande internationell överenskommelse utan att riksdagen har godkänt denna, om överenskommelsen är av större vikt. Regeringen kan dock underlåta att inhämta riksdagens godkännande av överenskommelsen, om riksdagens intresse kräver det. I sådant fall skall regeringen i stället överlägga med Utrikesnämnden innan överenskommelsen ingås.

Därutöver gäller enligt fjärde stycket att riksdagen kan godkänna sådan överenskommelse som avses i första och tredje styckena och som ingås inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen, även om överenskommelsen inte föreligger i slutligt skick.

Enligt 10 kap. 5 § första stycket RF kan riksdagen inom ramen för samarbete i EU överlåta beslutanderätt som inte rör principerna för statsskicket. Sådan överlåtelse förutsätter att fri- och rättighetsskyddet inom det samarbetsområde till vilket överlåtelsen sker motsvarar det som ges i denna regeringsform och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Riksdagen beslutar om sådan överlåtelse genom beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig. Riksdagens beslut kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag. Överlåtelse kan beslutas först efter riksdagens godkännande av överenskommelse enligt 2 §.

Vidare föreskrivs i 10 kap. 6 § första stycket RF att regeringen fortlöpande skall informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i EU. Närmare bestämmelser om informations- och samrådsskyldigheten meddelas i riksdagsordningen.

Tidigare riksdagsbehandling

I grundlagsärendet om ändringar i regeringsformen – samarbetet i EU m.m. (prop. 2001/02:72, bet. 2001/02:KU18, prot. 2001/02:124, bet. 2002/03:KU6, rskr. 2002/03:15) infördes det ovan redovisade fjärde stycket i 10 kap. 2 § RF. Vidare fick 10 kap. 5 § första stycket RF sin nuvarande lydelse. Det infördes också ett nytt första stycke i 10 kap. 6 § RF. Det sistnämnda innebar att regeringens skyldighet att informera och samråda med riksdagen i EU-frågor grundlagsfästes. Bakgrunden till denna ändring var följande.

I december 1998 beslutade talmanskonferensen att tillkalla en kommitté med parlamentarisk sammansättning med uppdrag att se över och utvärdera vissa frågor som rör riksdagens arbetsformer. Kommittén utsåg en referensgrupp rörande riksdagens hantering av EU-frågor vari samtliga partier var representerade.

Referensgruppen lämnade i juni 2000 en slutrapport till kommittén. I denna rapport anförde gruppen att bestämmelserna om samverkan mellan riksdag och regering är av mycket stor betydelse för riksdagens möjligheter att påverka utvecklingen inom de områden som samarbetet i EU avser. Vidare anförde gruppen att eftersom de EU-frågor som leder fram till bindande

normgivning inte är rent utrikespolitiska utan ofta rör inrikespolitiska förhållanden motiverar detta att riksdagen ges ett ännu starkare inflytande över EU-frågorna än över den traditionella utrikespolitiken. Enligt referensgruppen var ett sätt att markera den starka ställning som riksdagen bör ha i dessa frågor att riksdagens roll regleras i regeringsformen. Mot denna bakgrund föreslog referensgruppen att regeringens skyldighet att informera och samråda med riksdagen i EU-frågor skulle regleras i en särskild bestämmelse i 10 kap. RF. Referensgruppen framhöll att förslaget i sig inte innebar någon ändring av gällande regler utan var ett sätt att markera frågans vikt. Förslaget syftade inte heller till att ändra den praxis som utvecklats i förhållandet mellan riksdag och regering i EU-frågor. Riksdagskommittén, som enhälligt ställde sig bakom referensgruppens förslag, överlämnade genom talmannen frågan till regeringen.

För att samordna referensgruppens förslag med Författningsutredningens arbete gav regeringen Författningsutredningen i uppdrag att lämna förslag till en ny bestämmelse i regeringsformen som skulle reglera regeringens skyldighet att informera och samråda med riksdagen i EU-frågor. Författningsutredningen föreslog därefter att en bestämmelse borde införas som ett nytt första stycke i 10 kap. 6 § RF i vilken föreskrevs att regeringen fortlöpande skall informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i EU (SOU 2001:19 s. 265 f.).

Regeringen följde Författningsutredningens förslag i proposition 2001/02:72. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag. Konstitutionsutskottet framhöll härvid att ändringen av 10 kap. 6 § RF inte var avsedd att innebära någon ändring i den skyldighet för regeringen att informera och samråda med riksdagen som redan gällde, utan syftet var att markera frågans vikt genom att regeringens skyldighet gentemot riksdagen grundlagsfästes (bet. 2001/02:KU18 s. 49).

Pågående arbete i Riksdagskommittén

Riksdagsstyrelsen beslutade den 1 oktober 2003 att ge Riksdagskommittén i uppdrag att kartlägga och analysera konsekvenserna för riksdagen av ett nytt EU-fördrag vad gäller formella regler och sakligt innehåll. Kommittén skall också utvärdera riksdagens beslut från 2001 med anledning av kommitténs förslag om EU-frågornas hantering (2000/01:RS1, 2000/01:KU23). En utgångspunkt för kommitténs arbete skall vara att EU-frågorna så långt är möjligt skall integreras i det sedvanliga riksdagsarbetet och att alla ledamöter skall ha möjlighet att sätta sig in i och följa EU-frågorna. En annan utgångspunkt är att tydliggöra riksdagens roll och stärka riksdagens inflytande i EU-samarbetet. EU-arbetet i riksdagen skall också präglas av öppenhet med goda möjligheter till insyn för medborgarna.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill framhålla att vilken roll riksdagen respektive regeringen har när det gäller Sveriges förhållande till EU och det samarbete som sker inom unionen följer av de regler i grundlagen som generellt styr denna rollfördelning när det gäller Sveriges förhållande till andra stater och mellanfolkliga organisationer. Av dessa regler följer att regeringen inte utan riksdagens godkännande kan ingå en folkrättsligt bindande överenskommelse för Sveriges räkning, om överenskommelsen rör ämne i vilket riksdagen skall besluta eller annars är av större vikt. Om en överenskommelse inte enbart är folkrättsligt bindande utan kräver att beslutanderätt överläts till ett icke svenskt organ, följer av reglerna att det är riksdagen som beslutar om sådan överlåtelse. Sådan kompetens kan riksdagen dock inte överlåta utan att det finns stöd för det i grundlagen. Vilka möjligheter riksdagen har att överlåta beslutanderätt inom ramen för samarbete i EU har, som redovisats ovan, reglerats särskilt. Vidare framgår av redovisningen ovan att regeringens skyldighet att informera och samråda med riksdagen i EU-frågor grundlagsfästes år 2003. Syftet med att låta denna skyldighet framgå av grundlagen var att markera frågans vikt. Skyldigheten omfattar frågor inom alla EU:s tre pelare (jfr bet. 2001/02:KU20 s. 65).

Som framgått har regeringen vidtagit åtgärder för att en samlad översyn av regeringsformen skall kunna inledas. Utskottet ser som en möjlighet att den kommande översynen, med sitt samlande perspektiv, kan komma att rymma frågor rörande hur det svenska EU-medlemskapet och riksdagens och regeringens roll i detta sammanhang återspeglas i regeringsformen. Därutöver vill utskottet framhålla det arbete som för närvarande bedrivs inom Riksdagskommittén med utgångspunkt att ytterligare tydliggöra riksdagens roll och stärka riksdagens inflytande i EU-arbetet. Mot bakgrund av vad som nu anförts anser utskottet att det inte är påkallat att begära en sådan utredning som efterfrågas i motion 2003/04:K389 yrkande 2. Motionen bör därför avslås i denna del.

Reservationer

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

1. Antalet riksdagsledamöter, punkt 3 (m)

av Gunnar Hökmark (m), Henrik S Järrel (m) och Nils Fredrik Aurelius (m).

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 reservation 1. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2002/03:K203, 2002/03:K379 yrkande 22, 2003/04:K213 och 2003/04:K271 yrkande 24.

Ställningstagande

Vi vill framhålla att Sverige har en i förhållande till landets folkmängd exceptionellt stor folkrepresentation i jämförelse med andra demokratiska länder. Det har hävdats att det krävs relativt många riksdagsledamöter för att alla delar av landet skall tillförsäkras en god representation i riksdagen. Enligt vår mening måste man dock ta i beaktande det faktum att bl.a. tillgången till Internet innebär nya möjligheter till interaktiv kontakt oberoende av geografiska avstånd.

En minskning av antalet ledamöter skulle kunna medverka såväl till att de folkvalda blev mer kända ute i landet som till att förbättra den enskilda ledamotens arbetssituation och möjlighet att prioritera de centrala politiska frågorna. Detta skulle i sin tur leda till en mer arbetsduglig riksdag. Vad som nu anförts bör med bifall till motionerna 2002/03:K203, 2002/03:K379 yrkande 22, 2003/04:K213 och 2003/04:K271 yrkande 24 ges regeringen till känna.

2. Monarkins avskaffande, punkt 5 (v, mp)

av Mats Einarsson (v) och Gustav Fridolin (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

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

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservation 2. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2002/03:K286 yrkandena 1 och 2, 2002/03:K315 yrkandena 1 och 2, 2002/03:K397, 2002/03:K425, 2003/04:K317, 2003/04:K437 yrkande 1 och 2003/04:K438 yrkande 1.

Ställningstagande

Vi vill framhålla att det ännu finns principiellt stötande rester av kungamakten kvar som kungens ordförandeskap i Utrikesnämnden, hans roll vid riksmötets öppnande, konseljen inför statschefen vid regeringsskifte och kungens personliga immunitet mot åtal. Oavsett statschefens formella eller reella maktbefogenheter är ett offentligt ämbetes ärftlighet något som är oförenligt med ett demokratiskt synsätt. På samma sätt som vi har avvecklat andra fördemokratiska funktioner, traditioner och regelverk, vilka inte ansetts förenliga med grundläggande demokratiska principer, bör därför den ärftliga monarkin avvecklas. I detta perspektiv motsätter vi oss också att barn från födseln skall utses till uppdrag och att hela uppväxten därefter präglas av detta. Varje människa måste ges rätten att växa och utvecklas så fritt som möjligt. Att monarkin fortfarande har en ideologisk funktion framgår vidare av såväl oräkneliga som pinsamma exempel i vecko- och kvällspress.

Som argument för monarki brukar framföras att ett fritt demokratiskt val av statschef kan ”splittra folket”. Ett sådant synsätt bottnar i någon sorts förakt för demokrati och folkstyre. Ett annat argument som framförs är att kungaparet bidrar till att öka intresset för svenskt näringsliv genom att monarken fungerar som ett varumärke för Sverige. Vi vill starkt ifrågasätta det rimliga i att en ätt, tillsatt för snart 200 år sedan, på detta sätt skall hjälpa till att sälja svenska produkter.

Mot bakgrund av vad som nu anförs bör enligt vår uppfattning regeringen, i enlighet med vad som anförs i motionerna 2002/03:K286 yrkandena 1 och 2, 2002/03:K315 yrkandena 1 och 2, 2002/03:K397, 2002/03:K425, 2003/04:K317, 2003/04:K437 yrkande 1 och 2003/04:K438 yrkande 1, låta utreda frågan om statsskickets framtida utformning med inriktning på att monarkin skall avskaffas. De nämnda motionerna bör därför bifallas.

- 3. Bekännelsekravet i successionsordningen, punkt 6 (fp, v, mp)**
av Mats Einarsson (v), Tobias Krantz (fp), Gustav Fridolin (mp) och Liselott Hagberg (fp).

Förslag till riksdagsbeslut

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

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservation 3. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2002/03:K282 yrkande 8, 2003/04:K290 yrkande 12, 2003/04:K330 yrkande 2 i denna del och 2003/04:K363 yrkande 8 och bifaller delvis motion 2003/04:K240.

Ställningstagande

Vi vill framhålla att bestämmelsen i successionsordningen som innebär att statschefen alltid skall vara av ”den rena evangeliska läran” och att prinsar och prinsessor av det kungliga huset skall uppfödvas i samma lära är otidsenlig. Staten och Svenska kyrkan är numera åtskilda. Kravet på att statschefen och prinsar och prinsessor av det kungliga huset skall tillhöra en viss religiös tro är vidare inte förenligt med den grundläggande principen om religionsfrihet i 2 kap. 1 § 6 RF. Det torde dessutom strida mot bestämmelserna i 2 kap. 2 § RF om att varje medborgare gentemot det allmänna är skyddad mot både tvång att ge till känna sin religiösa åskådning och att tillhöra visst trossamfund. Vad som nu anförts bör med bifall till motionerna 2002/03:K282 yrkande 8, 2003/04:K290 yrkande 12, 2003/04:K330 yrkande 2 i denna del och 2003/04:K363 yrkande 8 samt med delvis bifall till motion 2003/04:K240 ges regeringen till känna.

4. Successionsordningens giftermålsbestämmelser, punkt 7 (mp)

av Gustav Fridolin (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 7 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförts i reservation 4. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2002/03:K301, 2003/04:K326 och 2003/04:K330 yrkande 2 i denna del.

Ställningstagande

Jag anser att det tillkommer en myndig människa att själv bestämma vem han eller hon vill gifta sig med. Därför delar jag uppfattningen i motionerna 2002/03:K301, 2003/04:K326 och 2003/04:K330 yrkande 2 i denna del att statschefen och regeringen inte bör ha befogenhet att besluta om kungahusets medlemmars val av partner. Detta stadgande i successionsordningen är otidsenligt och bör därför inte längre gälla. Vad som nu anförts bör med bifall till de nämnda motionerna ges regeringen till känna.

5. Kravet på samtycke vid tronföljarens utlandsresor, punkt 8 (mp)

av Gustav Fridolin (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

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

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservation 5. Därmed bifaller riksdagen motion 2003/04:K330 yrkande 2 i denna del.

Ställningstagande

Jag anser att kravet på statschefens samtycke enligt 7 § successionsordningen vid tronföljarens utlandsresor strider mot 2 kap. 8 § RF, enligt vilken varje medborgare är skyddad gentemot det allmänna mot frihetsberövande och tillförsäkrad rätten att förflytta sig inom riket och att lämna detta. Detta bör med bifall till motion 2003/04:K330 yrkande 2 i denna del ges regeringen till känna.

6. Statschefens immunitet, punkt 9 (v, mp)

av Mats Einarsson (v) och Gustav Fridolin (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

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

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservation 6. Därmed bifaller riksdagen delvis motion 2003/04:K330 yrkande 1.

Ställningstagande

Endast den som är 18 år kan vara statschef. Statschefen är således straffmyndig när denne tillträder. Vi anser att statschefen, i likhet med övriga straffmyndiga, bör kunna åtalas om det finns misstanke om att han eller hon har begått brott. Statschefens uppdrag är enbart av ceremoniell natur. Enligt vår mening finns det därmed inget behov av åtalsimmunitet med anledning av gärningar som utförts i kraft av något reellt maktutövande. Vi anser för övrigt att den som ges formella maktbefogenheter skall utöva dessa under lagarna och vara ansvarig för sina beslut och gärningar. Riksdagen bör därför med delvis bifall till motion 2003/04:K330 yrkande 1 ge regeringen till känna vad som nu anförts om att upphäva 5 kap. 7 § RF.

7. Statschefens uppgifter, punkt 10 (v, mp)

av Mats Einarsson (v) och Gustav Fridolin (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

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

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservation 7. Därmed bifaller riksdagen motion 2003/04:K437 yrkandena 2–5.

Ställningstagande

Vi har tidigare i detta betänkande tillstyrkt bifall till motionsyrkanden om att monarkin bör avskaffas. I avvaktan på att så sker bör statschefen dock fråntas vissa av sina uppgifter som utgör från principiell synpunkt stötande rester av den forna kungamakten. I enlighet med vad som anförs i motion 2003/04:K437 yrkandena 2–5 bör därför statschefen fråntas uppgifterna att vara ordförande i Utrikesnämnden, att ackreditera andra länders sändebud – vilket i stället bör ske hos talmannen eller utrikesministern –, att underteckna de svenska sändebudens kreditivbrev eller att i övrigt utöva statschefsrollen i förhållande till främmande makt. De två sistnämnda uppgifterna bör i stället åligga talmannen eller statsministern. Vad som nu anförts bör med bifall till den nämnda motionen i berörda delar ges regeringen till känna.

8. Redovisning av anslaget till hovstaten, punkt 11 (m, c)

av Gunnar Hökmark (m), Henrik S Järrel (m), Kerstin Lundgren (c) och Nils Fredrik Aurelius (m).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 11 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservation 8. Därmed avslår riksdagen motionerna 2003/04:K347, 2003/04:K401 och 2003/04:K438 yrkande 2.

Ställningstagande

Vi vill framhålla att de Kungl. hovstaterna inte är någon myndighet och står utanför den statliga förvaltningsorganisationen. Denna skillnad är viktig att upprätthålla bl.a. för att klargöra att där inte utövas någon form av myndighetsutövning. Den olikhet som finns i fråga om å ena sidan Ståthållarämbetet och Husgerådskammaren, som både granskas och vars verksamhet redovisas mer utförligt, och å andra sidan övrig verksamhet inom de Kungl. hovstaterna som inte granskas och endast redovisas översiktligt, har sin grund i förhållanden som har gällt sedan länge. Detta framgår av den utredning som Riksmarskalksämberet tog fram inför överenskommelsen med regeringen år 1996. Överenskommelsen mellan regeringen och de Kungl. hovstaterna från 1996 avviker inte från denna grundläggande syn som anlades för länge sedan på frågor om konungens apanage och andra därtill hörande frågor.

Det har sedan dess inte framkommit något nytt som föranleder en annan bedömning än den som då gjordes. Något problem som skapar nya behov av kontroll och insyn har heller inte konstaterats av utskottets majoritet. Vi finner därför skäl att respektera den gränsdragning som i dag gäller. Det tydliggör också det faktum att statschefen inte utövar någon myndighetsutövning som normalt annars är grunden för offentlighetsprincipen.

Enligt vår uppfattning finns det inget i dagens situation som ger anledning att nu, och endast till viss del, avvika från den överenskommelse som relativt nyligen har ingåtts och, vilket framhållits, bygger på sedan länge gällande förhållanden. Enligt vår uppfattning bör därför motionerna 2003/04:K347, 2003/04:K401 och 2003/04:K438 yrkande 2 avslås.

9. Redovisning av anslaget till hovstaten, punkt 11 (kd)

av Ingvar Svensson (kd).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 11 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservation 9. Därmed avslår riksdagen motionerna 2003/04:K347, 2003/04:K401 och 2003/04:K438 yrkande 2.

Ställningstagande

Enligt 2 § 3 lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. får Riksrevisionen granska den verksamhet som bedrivs av Kungliga Slottsstaten och Kungliga Djurgårdens förvaltning. I lämpligt sammanhang bör regeringen överväga behovet av större öppenhet och insyn inom detta avgränsade område. Detta bör, med avslag på motionerna 2003/04:K347, 2003/04:K401 och 2003/04:K438 yrkande 2, ges regeringen till känna.

10. Behörighetskrav för statsråd, punkt 12 (fp, v, mp)

av Mats Einarsson (v), Tobias Krantz (fp), Gustav Fridolin (mp) och Liselott Hagberg (fp).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 12 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservation 10. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2002/03:Sf289 yrkande 15 och 2003/04:K232 och bifaller delvis motion 2002/03:K246.

Ställningstagande

Vi vill framhålla att alla svenska medborgare bör behandlas lika och neutralt. I en modern demokrati bör det inte förekomma att en medborgarkategori diskrimineras på grund av födelseort eller andra ovidkommande faktorer. Därför bör, såsom anförs i motionerna 2002/03:K246, 2002/03:Sf289 yrkande 15 och 2003/04:K232, kravet i 6 kap. 9 § första stycket RF om att statsråd skall ha

varit svensk medborgare i minst tio år tas bort. Vad som nu anförts bör med bifall till motionerna 2002/03:Sf289 yrkande 15 och 2003/04:K232 samt med delvis bifall till motion 2002/03:246 ges regeringen till känna.

11. Domstolarnas konstitutionella ställning, punkt 20 (m)

av Gunnar Hökmark (m), Henrik S Järrel (m) och Nils Fredrik Aurelius (m).

Förslag till riksdagsbeslut

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

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservation 11. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2002/03:K379 yrkande 15, 2003/04:K271 yrkande 16 och 2003/04:Ju477 yrkande 3.

Ställningstagande

Domstolarna har en central roll i en demokratisk rättsstat. Till skillnad från polis- och åklagarväsendet är domstolarnas uppgifter inte begränsade till att medverka i arbetet med att bekämpa brott, utan till domstolarnas viktigaste uppgifter hör att värna rättsstatens principer. En sätt att stärka domstolarnas konstitutionella ställning kan därför, såsom anförs i motionerna 2002/03:K379 yrkande 15 och 2003/04:K271 yrkande 16, vara att i regeringsformen ge domstolarna ett bemyndigande att besluta om sina egna arbetsordningar. Kritik har riktats mot rådande ordning, där delegation av sådana beslut kan ske till Domstolsverket eller annan myndighet, eftersom den riskerar att urholka domstolarnas självständighet och därmed rubba maktbalansen till nackdel för den dömande verksamheten.

Med nuvarande ordning, där frågor om domstolväsendet sorterar under justitieutskottets beredningsområde, tenderar vidare domstolarna att uppfattas mer som brottsbekämpande myndigheter än som den rättsstatens kärna som de utgör. Såsom anförs i ovan nämnda motioner bör ansvaret för domstolväsendet föras över till konstitutionsutskottet i syfte att inskräpa deras konstitutionella ställning. Ett annat skäl för att i regeringsformen stärka domstolarnas ställning är vad som anförs i motion 2003/04:Ju477 yrkande 3, att domstolarnas möjlighet att fullgöra sina viktiga uppgifter blir beroende av den statsfinansiella utvecklingen.

Vad som nu anförts bör med bifall till de nämnda motionerna ges regeringen till känna.

12. Domstolarnas konstitutionella ställning, punkt 20 (fp)

av Tobias Krantz (fp) och Liselott Hagberg (fp).

Förslag till riksdagsbeslut

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

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservation 12. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2002/03:K379 yrkande 15, 2003/04:K271 yrkande 16 och 2003/04:Ju477 yrkande 3.

Ställningstagande

Domstolarna har en central roll i en demokratisk rättsstat. Domstolarnas uppgifter är inte begränsade till att medverka i arbetet med att begränsa brott utan till domstolarnas viktigaste uppgifter hör att värna rättsstatens principer. Det är exempelvis inte rimligt att domstolarnas möjligheter att fullgöra sina uppgifter blir beroende av den statsfinansiella utvecklingen.

Därför bör det införas ett förstärkt skydd i grundlagen för den dömande makten. En liknande ordning till värn för det som rimligen bör betraktas som den tredje statsmakten finns bl.a. i Norge, Danmark och Finland. I syfte att slå vakt om domstolarnas självständighet bör domstolarna bl.a. få större möjligheter att besluta över sina egna arbetsordningar. Vad som nu anförts bör med bifall till motionerna 2002/03:K379 yrkande 15, 2003/04:K271 yrkande 16 och 2003/04:Ju477 yrkande 3 ges regeringen till känna.

13. Riksbankens ställning, punkt 21 (v)

av Mats Einarsson (v).

Förslag till riksdagsbeslut

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

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservation 13. Därmed bifaller riksdagen motion 2003/04:K381 yrkande 3.

Ställningstagande

Vid de förändringar i Riksbankens ställning och dess ledning som gjordes 1999, i syfte att göra Riksbanken mer självständig, var Vänsterpartiet emot dessa ändringar. Vänsterpartiet framhöll i lagstiftningsärendet att det var svårt att se behovet av att penningpolitiken skall styras utan politisk eller demokratisk påverkan. De principiella skäl som talar för att Riksbanken skall ha en vald ledning kvarstår alljämt. Vänsterpartiet står därför fast vid sitt principiella ställningstagande och anser att Riksbankens ställning och ledningsorganisation bör återställas till vad som gällde före den 1 januari 1999. Även om

riksdagen i detta läge inte fattar beslut om att fullt ut återställa Riksbankens ledning och organisation till tidigare ordning finns det, såsom anförs i motion 2003/04:K381 yrkande 3, skäl att vidta andra åtgärder som syftar till att stärka det demokratiska inflytandet över Riksbanken och sambandet mellan riksdagen och Riksbanken. Även om den rådande ordningen beträffande utfrågningar av Riksbanken och offentliggörandet av dess protokoll i praktiken fungerar tillfredsställande för närvarande, finns det enligt Vänsterpartiets mening skäl att i särskild form överväga ytterligare lagreglering av dessa frågor. Ett mer långtgående alternativ skulle kunna vara att flytta makten att utse riksbankchef och direktion helt eller delvis från regeringen till riksdagen. Vänsterpartiet tar dock inte nu ställning för ett sådant alternativ. Som anförs i den nämnda motionen bör emellertid frågan om Riksbankens ställning och ledningsorganisation bli föremål för en samlad översyn i syfte att överväga förslag för att öka den demokratiska styrningen och insynen i Riksbankens verksamhet. Vad som nu anförs bör med bifall till den nämnda motionen i berörd del ges regeringen till känna.

Särskilda yttranden

1. Författningsutredning, punkt 1 (m)

Gunnar Hökmark (m), Henrik S Järrel (m) och Nils Fredrik Aurelius (m) anför:

Regeringen har inlett samtal med de politiska partierna om en samlad översyn av regeringsformen. Vi anser att den bör vara omfattande och fokusera på tre övergripande frågeställningar. Dessa frågeställningar är gränsdragningen mellan offentlig maktutövning och enskildas rättigheter, olika sätt att öka maktindelningen samt frågor om val och regeringsbildning.

Den första frågeställningen innefattar bl.a. frågor som en stärkt lagprövningsrätt, och särskilt då avskaffandet av uppenbarhetsrekvisitet och frågan om inrättandet av en författningsdomstol. Den inbegriper också frågor om hur skyddet för äganderätten, den negativa föreningsfriheten och andra individuella fri- och rättigheter kan stärkas samt frågan om domstolarnas konstitutionella ställning.

När det gäller möjligheterna att åstadkomma en ökad maktdelning bör frågor om en stärkt kommunal självstyrelse och riksdagens roll i förhållande till regeringen, bl.a. när det gäller EU-frågor, tas upp.

Den tredje övergripande frågeställningen om val och regeringsbildning innefattar t.ex. frågan om skilda valdagar, personvalssystemet, folkomröstningsinstitutet, småpartispärren samt tillvägagångssättet vid regeringsbildning.

2. Författningsutredning, punkt 1 (fp)

Tobias Krantz (fp) och Liselott Hagberg (fp) anför:

Sverige behöver en levande konstitutionell debatt om den moderna demokratis villkor. Folkpartiet ser positivt på att samtal nu har inletts mellan de politiska partierna om en samlad översyn av regeringsformen. Det ligger väl i linje med det krav som vi för fram i partimotion 2003/04:K290.

Enligt Folkpartiets uppfattning bör tre aspekter särskilt analyseras under den kommande grundlagsöversynen. Det handlar, för det första, om hur den offentliga makten granskas. Under denna rubrik hör flera viktiga författningsfrågor hemma, bl.a.: riksdagens roll i förhållande till regeringen, förstärkt lagprövningsrätt (inrättande av författningsdomstol) och Europapolitikens förankring i riksdagen.

En andra central aspekt rör det lokala självstyret. Enligt Folkpartiets mening måste det lokala självstyrets ställning bli tydligare. I syfte att nå det målet avser Folkpartiet bl.a. att lyfta fram förslag på skilda valdagar för kommun, landsting och riksdag liksom inrättande av en kompetenscatalog för

makt- och ansvarsfördelningen mellan skilda nivåer i det svenska folkstyret. En tredje kärnpunkt som grundlagsöversynen bör fokusera rör den enskilde medborgarens möjligheter att påverka i demokratin. För oss är frågan om ett mer renodlat personval av stor betydelse.

I fråga om formerna för grundlagsöversynen har Folkpartiet poängterat vikten av ett öppet förhållningssätt som inbjuder till bred samhällelig debatt. Föreningar, organisationer, den akademiska världen, det civila samhället i övrigt skall uppmanas och ges möjligheter att aktivt delta i det offentliga samtalet om Sveriges nya grundlag. Folkpartiet har därvidlag pekat på att viss inspiration kan hämtas i den s.k. konventsmetoden, från det europeiska konvent som har arbetat fram ett förslag till ny författning för Europeiska unionen.

I och med att en översyn av regeringsformen nu inleds påbörjas ett arbete som, med alla dess olika faser inräknade, kan komma att uppgå till ett decennium. Det är, enligt Folkpartiets mening, viktigt att det inte leder till att det läggs en död hand över alla tänkbara reformer under de kommande tio åren. Skulle breda överenskommelser i författningsfrågor kunna nås under tiden måste det vara möjligt att också genomföra partiella reformer av grundlagen.

3. Författningsutredning, punkt 1 (kd)

Ingvar Svensson (kd) anför:

Kristdemokraterna avlämnade 1998 en kommittémotion med syfte att totalrevidera grundlagen sett ur ett rättsnormsperspektiv. En sådan översyn skulle få god tid på sig. Vi välkomnar därför en bred översyn och utvärdering av regeringsformen. I andra sammanhang har vi också väckt motioner om översyn av den grundlagsreglerade delen av valsystemet. Till exempel behöver effekterna av personvalssystemet djupanalyseras.

En sådan stor, bred utredning bör bl.a. enligt vårt förmenande innehålla följande uppgifter:

Riksdagens tillkännagivanden fullföljs

1. om lagprövningsrätten och i förlängningen vilket/vilka organ som skall utöva den (författningsdomstol)
2. om folkomröstningsinstitutet – (uppföljning av den Ruinska utredningen).
 - Analys av subsidiaritetsprincipen som arbetsverktyg i maktindelningen.
 - Ett förstärkt grundlagsskydd för de kommunala nivåerna måste till. En tanke är en särskild svårändrad kommunalordning lik riksdagsordningen. Ett sådant förstärkt skydd förutsätter också lagprövningsrätt.
 - Möjligheten till ett faktiskt grundlagsfäst diskrimineringskydd för människans integritet oberoende av religion, ålder, ras, kön, sexuell identitet, ekonomisk eller social ställning, funktionshinder, etnisk eller politisk tillhörighet.

- Översyn av fri- och rättigheter, t.ex. rätten till personlig integritet, föräldrarätten, den negativa föreningsfriheten och äganderätten. Även rättigheter mellan enskilda.
- Kriminalisering av enskilds deltagande i och/eller stöd till kriminella organisationer.
- Regeringsbildning/talmansval.
- Regeringens hantering av tillkännagivanden.

4. Författningsutredning, punkt 1 (c)

Kerstin Lundgren (c) anför:

Centerpartiet har i motion 2003/04:K222 framfört krav på en översyn av regeringsformen i syfte att forma en samhällsordning för 2000-talet som stärker individen, stärker civilsamhället och möjligheterna för deltagardemokrati. En samhällsorganisation byggd underifrån, enligt federalismens principer bör utgöra grunden för en kommande översyn av regeringsformen. Makten utgår från de enskilda människorna och de lokala gemenskaperna, fördelas via delegation från enskilda till olika nivåer och inte som i dag enbart till riksdagen.

Vi noterar att regeringen inlett samtal med samtliga politiska partier om en samlad och bred översyn av regeringsformen. Detta välkomnar vi. I detta sammanhang förutsätter vi att ovan nämnda och därmed sammanhängande frågor som t.ex. skilda valdagar, stärkt personval samt stärkta fri- och rättigheter kommer att behandlas. Utifrån det tydliga syftet att stärka medborgarnas makt, delaktighet och möjlighet till ansvarsutkrävande krävs att det verkligen blir en bred översyn där såväl maktindelning horisontellt som vertikalt behandlas. Vi förutsätter även att den kommande översynen genomförs på ett sätt som involverar olika nivåer, civilsamhället och olika aktörer i en bred författningpolitisk dialog. Huruvida detta ges formen av konvent förutsätter vi kan prövas av den parlamentariska utredningen.

5. Författningsutredning, punkt 1 (v)

Mats Einarsson (v) anför:

Jag och Vänsterpartiet välkomnar en författningsöversyn, men inte därför att den gällande författningen skulle vara behäftad med betydande konstruktionsfel. Tvärtom menar jag att de grundläggande principer som tre av våra fyra grundlagar (RF, TF och YGL) vilar på är demokratiskt radikala och viktiga att försvara. Däremot är det viktigt att grundlagarna är en levande lagstiftning som är relevant och giltig till såväl bokstav som anda. En löpande revidering av grundlagarna är därför nödvändig för att bibehålla deras styrka och betydelse och så har också skett alltsedan 1974. Dock kan det nu vara tid för en mer övergripande översyn som inte främst syftar till att lösa avgränsade och identifierade problem utan mer ser till helheten.

Vänsterpartiets författningspolitiska utgångspunkt är folksuveränitetsprincipen. All (offentlig) makt skall utgå från folket. Riksdagen är folkets främsta företrädare. Ingen makt förutom folket självt skall stå över riksdagen. Därför menar jag att förslag om författningsdomstol bör avvisas.

Riksdagen är folkets främsta företrädare. Det kräver ett högt valdeltagande och att den valda församlingen åtnjuter ett brett förtroende. Det förutsätter i sin tur att riksdagen upplevs som rimligt representativ, i synnerhet vad gäller politiska och ideologiska ståndpunkter, men även t.ex. vad gäller könsfördelning. Av bl.a. detta skäl bör ett valsysteem med långtgående proportionalitet mellan partierna bibehållas.

Det är viktigt att inte anlägga ett alltför snävt statsrättsligt perspektiv på författningsanalysen utan lägga särskild vikt vid hur Regeringsformen, eller rättare sagt de konstitutionella förhållanden och institutioner som den reglerar, samverkar med samhället och medborgarna. Här krävs såväl ett klass- som ett könsperspektiv i analysen. I motion 2002/03:K296 har Vänsterpartiet särskilt lyft fram behovet av en analys ur könsperspektiv och jag delar utskottsmajoritetens bedömning att en sådan analys finner en naturlig plats i den kommande författningsöversynen.

6. Författningsutredning, punkt 1 (mp)

Gustav Fridolin (mp) anför:

De frågor som tas upp i motioner som behandlas i denna del av betänkandet kommer med stor sannolikhet att tas upp i den kommande parlamentariska översynen av regeringsformen. Miljöpartiet delar därför utskottets bedömning att motionerna bör avslås. Vi delar dock i sak den uppfattning som framförs i motion 2003/04:K296 om behovet av en översyn av författningen ur ett könsperspektiv. Vi är inte lika positiva till tankarna om att författningsöversynen bör ske i konventsform, även om vi gärna understryker vikten av ett öppet förfarandesätt där frivilligorganisationer såväl som övriga delar av det civila samhället har möjlighet att aktivt delta i utredningsarbetet. Den nya grundlagen skall bli allas grundlag. Därför kommer Miljöpartiet i de författningspolitiska samtalen främst att prioritera två områden:

1. Relationen mellan riksdag och regering. Vi anser att den folkvalda riksdagens ställning på flera sätt bör stärkas, bl.a. handlar det om EU-frågor, utnämningmakten och möjligheten att förmå regeringen att efterfölja av riksdagen fattade beslut. Vi tror också att Sverige skulle tjäna på en starkare lagprövning.
2. Ökat medborgerligt engagemang. Erfarenheterna av ett sjunkande valdeltagande måste ligga till grund när man ser över regeringsformen. Det medborgerliga engagemanget kan bl.a. stärkas genom skilda valdagar, ökat inslag av personval, stärkt folkinitiativ och folkomröstningsinstitut samt sänkt rösträttsålder och begränsning av möjligheten till återval (s.k. rotationsprincip).

7. Flernivådemokrati och kommunal självstyrelse, punkt 2 (m)

Gunnar Hökmark (m), Henrik S Järrel (m) och Nils Fredrik Aurelius (m) anför:

Vi vill framhålla att ett samhälle som värdesätter den enskildes rätt och självständighet måste bygga på demokratiska institutioner som gör det lätt för varje människa att påverka, inte bara personliga angelägenheter, utan också offentliga beslut. Detta talar enligt vår mening för att kommunerna tillerkänns en viktig roll i det demokratiska systemet. Det åligger kommunerna att följa generella regler. Inom sådana ramar måste det dock finnas stor frihet. Enligt vår uppfattning kräver självständiga kommuner en stat som både respekterar och värdesätter olikheter.

En stark kommunal självstyrelse är att lägga makten nära människorna. Vi förordar därför en i grundlagen förstärkt kommunal självstyrelse i enlighet med vad som anförs i motionerna 2002/03:K281 yrkandena 1 och 2, 2002/03:K304 yrkande 3, 2002/03:K379 yrkande 5, 2003/04:K224 yrkandena 1 och 2 och 2003/04:K271 yrkande 5.

8. Flernivådemokrati och kommunal självstyrelse, punkt 2 (fp)

Tobias Krantz (fp) och Liselott Hagberg (fp) anför:

Enligt vår uppfattning har den kommunala självstyrelsen en fundamental betydelse för den svenska demokratin. Under senare tid har dock den lokala självstyrelsen minskat i omfång genom regler som inskränkt kommunernas såväl politiska som finansiella autonomi. Vi anser att denna utveckling måste brytas.

Folkpartiet liberalerna anser att en modell för hur nya statliga ålägganden gentemot kommuner och landsting skall följas av statlig finansiering bör utredas.

Därutöver bör en särskild kompetenscatalog för maktfördelningen mellan nationell, regional och lokal nivå införas. På vissa sakområden bör därmed staten respektive kommunerna kunna ges exklusiv beslutskompetens. Inom andra sektorer kan delad kompetens vara att föredra. I enlighet med vad som anförs i motionerna 2002/03:K282 yrkande 6 och 2003/04:K290 yrkandena 8–10 förordar vi således att nu beskrivna åtgärder vidtas för att värna det lokala självstyret.

9. Flernivådemokrati och kommunal självstyrelse, punkt 2 (kd)

Ingvar Svensson (kd) anför:

I mitt särskilda yttrande om författningsutredning har frågor om grundlags-skydd för den kommunala självstyrelsen hög prioritet. Jag förutsätter således att dessa frågor blir föremål för seriösa diskussioner i den kommande författningsutredningen.

10. Flernivådemokrati och kommunal självstyrelse, punkt 2 (c)

Kerstin Lundgren (c) anför:

En översyn av regeringsformen utifrån federalismens principer skulle skapa förutsättningar att forma en verklig flernivådemokrati. Därmed skulle inte bara det civila samhället och individen stärkas, utan också den kommunala självstyrelsens rum skulle bli tydligt – likväl som den regionala, nationella och kontinentalnivåns rum.

Härmed skulle det kommunala självstyret inte kunna inskränkas annat än genom kommunernas samtycke eller med hänvisning till regeringsformens fri- och rättigheter.

Med en översyn av gällande författning utifrån federalismens principer följer även en ökad tydlighet kring finansieringsfrågorna. Här förutsätts att den s.k. finansieringsprincipen utvecklas och gäller strikt vid statliga beslut som rör annan demokratisk nivåns ekonomi.

Såväl Ansvarskommittén som den kommande författningsutredningen berör frågor som hänger samman med de frågor som aktualiseras i motionerna från Maud Olofsson m.fl. (c). Här finns skäl att stryka under vikten av att inte de båda utredningarna ges sådana begränsningar att frågor antingen hamnar mellan stolarna eller blockeras.

11. Antalet riksdagsledamöter, punkt 3 (kd)

Ingvar Svensson (kd) anför:

En bred översyn av regeringsformen kan också ta i beaktande om riksdagen har en optimal storlek. Sådana överväganden bör ta hänsyn till sambandet mellan ändamålsenlighet och antalet riksdagsledamöter.

12. Regeringens verkställande av riksdagens beslut, punkt 13 (m, fp)

Gunnar Hökmark (m), Henrik S Järrel (m), Tobias Krantz (fp), Nils Fredrik Aurelius (m) och Liselott Hagberg (fp) anför:

Våren 2003 skärpte konstitutionsutskottet praxisen i fråga om regeringens verkställande av riksdagsbeslut i form av tillkännagivanden. Det skedde dels mot bakgrund av regeringens allmänna redogörelse för hur riksdagsbeslut hade hanterats, dels med anledning av ett särskilt anmält ärende till utskottet. Det finns anledning att med stor uppmärksamhet följa utvecklingen också framöver.

Regeringens verkställande av riksdagsbeslut aktualiserar principiella frågor som rör relationerna mellan regering och riksdag. Eftersom dessa frågor kommer att beröras i den kommande författningsutredningen väljer vi denna gång att inte reservera oss.

13. Lagreglerad insyn i Riksbankens verksamhet (m, fp)

Gunnar Hökmark (m), Henrik S Järrel (m), Tobias Krantz (fp), Nils Fredrik Aurelius (m) och Liselott Hagberg (fp) anför:

I flertalet länder med självständig centralbank föreskrivs i lag att protokollen från centralbankens direktionssammanträden skall offentliggöras. Den ordning som man har valt för den svenska riksbankens del innebär att Riksbanken frivilligt offentliggör protokollen från direktionens sammanträden, vilket sker med allt kortare tidsfästsläpning. De farhågor från sekretessynpunkt som ansågs utgöra hinder mot en lagreglering har visat sig vara ogrundade. Vi förordar därför, i likhet med vad vi gjort vid finansutskottets tidigare behandling av frågan om protokollens offentliggörande, att den ordning som nu tillämpas av Riksbanken bör förankras i riksbankslagen.

Därutöver förordar vi, i likhet med vad vi anfört i finansutskottet, att rätten till offentlig utfrågning av riksbankschefen eller övriga direktionsmedlemmar i Riksbanken bör lagregleras. Vi vill framhålla att en politiskt oberoende centralbank både är väl förenlig med och förutsätter en effektiv demokratisk insyn och kontroll. För att säkra allmänhetens insyn anser vi att det i riksbankslagen bör föreskrivas en rätt att hålla offentliga utskottsutfrågningar med företrädare för Riksbanken.

14. Lagreglering av Riksbankens offentliggörande av sina protokoll (mp)

Gustav Fridolin (mp) anför:

Jag vill framhålla att en självständig riksbank förutsätter att det finns möjligheter till demokratisk insyn och kontroll. Någon skyldighet att offentliggöra direktionens protokoll infördes inte i samband med reformen av den svenska riksbanken. Nuvarande ordning, som innebär att Riksbanken frivilligt offentliggör direktionens protokoll, har visat sig fungera väl i praktiken och att några problem ur sekretessynpunkt inte har uppstått. Jag anser därför, i likhet med vad Miljöpartiet anfört vid frågans behandling i finansutskottet, att den ordning som nu tillämpas av Riksbanken bör komma till uttryck i riksbankslagen.

Det finns vidare anledning att också överväga möjligheten till samråd mellan Riksbankens ledning och riksdagen i valutapolitiska frågor, möjligen genom informella konsultationer på motsvarande sätt som i säkerhetspolitiska frågor.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Motioner från allmänna motionstiden hösten 2002

2002/03:K203 av Rolf Gunnarsson (m):

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

2002/03:K241 av Maud Olofsson m.fl. (c):

11. Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till grundlagsändringar som möjliggör ett stärkt kommunalt självstyre.
22. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om vikten av att den vertikala maktindelningen stärks i Sverige.
23. Riksdagen begär att regeringen tillsätter en konstitutionell utredning med uppgift att se över hur en grundlag som utgår från att makten kommer underifrån skulle utformas.
24. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att kravet på en prövning i Lagrådet bör göras mer tvingande.
38. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om en lagstiftning med utkrävbara individuella rättigheter och förstärkt kommunalt självstyre.

2002/03:K246 av Nyamko Sabuni (fp):

Riksdagen beslutar att upphäva första meningen i 6 kap. 9 § RF.

2002/03:K267 av Mats Einarsson m.fl. (v):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om behovet av ändring av regeringsformen vad gäller bestämmelser om behandlingen av förslag till grundlagsändring och yrkanden om folkomröstning om sådant förslag.
2. Riksdagen tillkännager för riksdagsstyrelsen som sin mening vad i motionen anförs om behovet av ändring av riksdagsordningen vad gäller bestämmelser om behandlingen av förslag till grundlagsändring och yrkanden om folkomröstning om sådant förslag.

2002/03:K281 av Henrik S Järrel (m):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om inomkommunal skatteutjämning.

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om ändring av grundlagsregleringen i 1 kap. 7 § andra stycket regeringsformen.

2002/03:K282 av Helena Bargholtz m.fl. (fp):

4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om en författningsdomstol.
6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om en kompetens katalog för maktfördelningen mellan nationell, regional och lokal nivå.
8. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om reglerna om kungahusets medlemmars religions-tillhörighet enligt 4 § successionsordningen.

2002/03:K286 av Birgitta Ohlsson m.fl. (fp):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening att monarkin såsom statskick bör avskaffas till förmån för en statschef som utses av riksdagen.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening att den nya statschefstjänsten skall inordnas i dagens parlamentariska styrelseskick.

2002/03:K296 av Mats Einarsson m.fl. (v):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om behovet av att tillsätta en utredning som kritiskt granskar och analyserar vår författning ur ett könsmaktsperspektiv.

2002/03:K301 av Hillevi Larsson (s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att alla svenska medborgare som fyllt 18 år, kungliga eller icke, skall ha fullständig frihet att själva välja vem de vill gifta sig med under förutsättning att personen är myndig.

2002/03:K304 av Marietta de Pourbaix-Lundin (m):

3. Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till sådana ändringar i regeringsformen och kommunallagen att det kommunala självstyret förstärks i enlighet med vad som anförs i motionen.

2002/03:K315 av Gudrun Schyman m.fl. (v):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om införande av en statsstyrelse byggd på folkets val (republik).
2. Riksdagen begär av regeringen förslag till de ändringar av grundlagarna som för en sådan tankes förverkligande skulle erfordras.

2002/03:K321 av Gustav Fridolin (mp):

4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att samma regler om medborgarinitiativ bör gälla på lands- tings- och riksdagsnivå som på kommunal nivå.

2002/03:K360 av Ingvar Svensson m.fl. (kd):

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

2002/03:K362 av Ingvar Svensson m.fl. (kd):

Riksdagen begär av regeringen en parlamentarisk utvärdering av 1974 års regeringsform enligt vad som i motionen anförs.

2002/03:K372 av Ingvar Svensson m.fl. (kd):

Riksdagen begär att regeringen tillsätter en utredning med syfte att fastställa en tydlig kommunal kompetens i grundlagen, t.ex. genom en hänvisning till en särskild kommunalordning likartad riksdagsordningen, enligt vad i motionen anförs.

2002/03:K379 av Bo Lundgren m.fl. (m):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om en utredning av de författningsfrågor som aktualiseras i motionen.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om maktindelning.
5. Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändring av grundlagsregleringen av den lokala självstyrelsen i enlighet med vad som anförs i motionen.
14. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om lagprövningsrätten, uppenbarhetsrekvisitet och författningsdomstol.
15. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om domstolarnas konstitutionella ställning.
22. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om riksdagens storlek och dess arbetsformer.

2002/03:K397 av Mikaela Valtersson och Mikael Johansson (båda mp):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om en åtgärdsplan för att avveckla monarkin.

2002/03:K398 av Gustav Fridolin (mp):

Riksdagen begär att regeringen tillsätter en utredning som ser över behovet av en svensk författningsdomstol i enlighet med vad i motionen anförs.

2002/03:K425 av Mikael Damberg (s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om värdet av en övergång till ett republikanskt statskick vid nästa författningsändring.

2002/03:Ju364 av Lars Leijonborg m.fl. (fp):

21. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om den svenska rättsordningen och EU.
22. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om inrättande av en författningsdomstol.

2002/03:Sf289 av Peter Eriksson m.fl. (mp):

15. Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändring av grundlagens 10-årskrav på svenskt medborgarskap vid tillsättning av ministrar.

Motioner från allmänna motionstiden hösten 2003

2003/04:K206 av Rolf Gunnarsson (m):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att förbjuda statsråd/statsministrar att ”döpa” våra skattepengar med sina namn.

2003/04:K213 av Rolf Gunnarsson (m):

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

2003/04:K214 av Gustav Fridolin (mp):

3. Riksdagen begär att regeringen återkommer till riksdagen med förslag om lämplig lagstiftning för att ge möjlighet till beslutande folkomröstningar på andra datum än vid ordinarie valdag.

2003/04:K222 av Maud Olofsson m.fl. (c):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att en ny samhällsordning för 2000-talet, federalismens principer, en öppnare samhällsorganisation och ett stärkt civilsamhälle skall utgöra grunden för en översyn av regeringsformen.

2003/04:K223 av Maud Olofsson m.fl. (c):

4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om frågan om att tolkningsföreträdare när det gäller finansieringsprincipen måste klargöras.
7. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om vikten av att den vertikala maktindelningen stärks i Sverige.

2003/04:K224 av Henrik S Järrel (m):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om mellankommunal skatteutjämning.
2. Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändring av grundlagsregleringen 1 kap. 7 § andra stycket regeringsformen i enlighet med vad som anförs i motionen.

2003/04:K232 av Peter Danielsson och Tobias Billström (båda m):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att ta bort kravet på tio års medborgarskap för att bli statsråd.

2003/04:K240 av Torsten Lindström (kd):

Riksdagen beslutar om sådan ändring av grundlagen att statschefen och övriga medlemmar i den kungliga familjen erhåller religionsfrihet på samma villkor som rikets övriga invånare.

2003/04:K271 av Bo Lundgren m.fl. (m):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om en utredning av de författningsfrågor som aktualiseras i motionen.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om maktindelning.
5. Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändring av grundlagsregleringen av den lokala självstyrelsen i enlighet med vad som anförs i motionen.
15. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om lagprövningsrätten, uppenbarhetsrekvisitet och författningsdomstol.
16. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om domstolarnas konstitutionella ställning.
24. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om riksdagens storlek och dess arbetsformer.

2003/04:K289 av Tobias Krantz m.fl. (fp):

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

6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att strama upp rutinerna för verkställande av riksdagsbeslut.

2003/04:K290 av Lars Leijonborg m.fl. (fp):

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om en ny svensk författning.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att ett svenskt författningskonvent bör sammankallas med ett brett deltagande från hela samhället.
8. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att värna det lokala självstyret.
9. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att utreda en modell för hur nya statliga åligganden på kommuner och landsting enligt lag skall följas av statlig finansiering.
10. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att införa en kompetenskatalog som reglerar maktförhållandena mellan nationell, regional och lokal nivå.
12. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om reglerna om kungahusets medlemmars religionstillhörighet enligt successionsordningens 4 §.

2003/04:K303 av Magdalena Andersson och Anita Sidén (båda m):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att analysera och utreda formerna för regeringens verkställande av riksdagens beslut.

2003/04:K317 av Åsa Domeij m.fl. (mp):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om en åtgärdsplan för att avveckla monarkin.

2003/04:K326 av Hillevi Larsson (s):

Riksdagen beslutar om sådan ändring av successionsordningen att alla svenska medborgare som fyllt 18 år, har fullständig frihet att själv välja vem han eller hon vill gifta sig med under förutsättning att den personen är myndig.

2003/04:K330 av Gustav Fridolin (mp):

1. Riksdagen beslutar upphäva 5 kap. 7 § regeringsformen.
2. Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändringar av successionsordningen i enlighet med vad som anförs i motionen.

2003/04:K340 av Karin Granbom och Nina Lundström (båda fp):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att votering i fråga som rör grundlagsändring tidigast får ske kalenderåret efter det att allmänt val hållits.

2003/04:K347 av Hans Backman (fp):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att hela det statliga apanaget, precis som annan skattefinansierad verksamhet, bör redovisas och granskas offentligt.

2003/04:K363 av Tobias Krantz m.fl. (fp):

8. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om religionsfrihet för statschefen, prinsar och prinsessor.

2003/04:K364 av Björn von der Esch (kd):

Riksdagen begär att regeringen låter utreda definitionen av "folket" så som begreppet ingår i RF 1 kap. 1 § första satsen "All offentlig makt i Sverige utgår från folket".

2003/04:K381 av Ulla Hoffmann m.fl. (v):

3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om en utredning om Riksbankens ställning, den demokratiska styrningen och insynen i Riksbanken.

2003/04:K389 av Peter Eriksson m.fl. (mp):

2. Riksdagen begär att regeringen tillsätter en parlamentarisk utredning för att se över regeringsformen i syfte att stärka riksdagens formella och faktiska ställning i EU-arbetet.

2003/04:K401 av Britt-Marie Lindkvist och Anders Karlsson (båda s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om öppen redovisning av alla medel som anslås till hovstaten.

2003/04:K413 av Kerstin Lundgren (c):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening i vad motionen anförs om ett svenskt demokratikonvent som ett led i översynen av regeringsformen.

2003/04:K437 av Birgitta Ohlsson m.fl. (fp):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att monarkin såsom statsskick bör avskaffas.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att så länge som monarkin existerar som statsskick bör kungen fräntas sin roll som ordförande för Utrikesnämnden.

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

2003/04:K438 av Johan Löfstrand och Fredrik Olovsson (båda s):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om behovet av en översyn av vårt framtida statskick.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om vikten av öppen redovisning av anslaget till hovstaten.

2003/04:K441 av Lars Lilja och Britta Rådström (båda s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om förtroendevalda i kommun, landsting eller riksdag som under en mandatperiod lämnar sitt parti.

2003/04:Ju477 av Johan Pehrson m.fl. (fp):

3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att införa ett förstärkt skydd i grundlagen för den dömande makten.

BILAGA 2

Rapport från uppföljning och utvärdering av vissa frågor om formerna för grundlagsändring

Sammanfattning

I denna rapport redovisas den uppföljning och utvärdering som konstitutionsutskottet låtit utföra av vissa frågor som rör formerna för grundlagsändring.

Inledning

I samband med riksdagens behandling av grundlagsärendet om ändringar i regeringsformen rörande bl.a. samarbetet i EU (prop. 2001/02:72, bet. 2001/02:KU18, bet. 2002/03:KU6, rskr. 15–16) uppkom en diskussion beträffande gällande ordning i riksdagen i samband med grundlagsändring *dels* i fråga om folkomröstning om vilande grundlagsförslag, *dels* i fråga om beslutsordningen i ärende om vilande grundlagsförslag.

Utskottet beslutade den 28 maj 2003 att låta de ovan nämnda frågorna bli tema för en uppföljning och utvärdering inom utskottet.

Folkomröstning om vilande grundlagsförslag

När det gäller uppföljningen och utvärderingen beträffande de bestämmelser som reglerar möjligheterna att yrka folkomröstning om vilande grundlagsförslag konstateras i rapporten att gällande regler innebär att det kan uppkomma en konflikt mellan å ena sidan intresset av att kunna iaktta den femtondagarsfrist som föreskrivs i 8 kap. 15 § tredje stycket RF för att framställa ett yrkande om folkomröstning och å andra sidan intresset av att låta utskottsbehandlingen av ett grundlagsärende pågå så länge som möjligt under den tid riksdagen är samlad före sommaruppehållet. I rapporten konstateras att inte ens då man införde reglerna om möjlighet att yrka folkomröstning i en grundlagsfråga löste man helt och fullt denna konflikt.

Däremot fanns fram till 1995 en bestämmelse i riksdagsordningen som föreskrev att riksmötet skulle pågå till dess att ett *redan* väckt yrkande om folkomröstning hade prövats. Numera ingår i talmannens behörighet att besluta att ett uppehåll i kammarens arbete skall avbrytas för t.ex. ett sådant ändamål. Någon skyldighet för talmannen att göra så föreligger dock inte.

Nuvarande reglering ger vid handen att det är av stor betydelse, för att femtondagarsfristen skall kunna iakttas, att utskottsbehandlingen av ett grundlagsärende avslutas inom sådan tid att riksdagen hinner fatta beslut i ärendet och femtondagarsfristen löpa ut innan kammarens arbete avslutas före sommaruppehållet.

En riksdagsbehandling av ett grundlagsärende som inte sker alltför sent före sommaruppehållet är också av betydelse för att tillräckligt utrymme skall finnas för en allmän debatt kring ärendet. Detta torde inte minst vara viktigt om grundlagsärendet blir föremål för en folkomröstning.

Beslutsordningen i ärende om vilande grundlagsförslag

I fråga om uppföljningen och utvärderingen av reglerna som rör beslutsordningen i ärende om vilande grundlagsförslag konstateras att det inte finns uttryckliga regler för vilken beslutsordning som skall tillämpas vid den prövningen av ett vilande grundlagsförslag. Emellertid kan man inte säga att praxis har vuxit fram på ett oreglerat område. Av särskild betydelse är *dels* reglerna för vad som är ett lagärende i riksdagen och hur ett sådant avgörs, *dels* kravet på att de två riksdagsbesluten om att ändra grundlag skall vara likalydande. Dessa regler i samverkan ger vid handen den beslutsordning som hitintills tillämpats vid det slutliga beslutet.

Vidare konstateras att om man skall hårdra resonemanget kan man påstå att det egentligen inte är fråga om någon beslutsordning framvuxen genom *praxis*. Reglerna tycks nämligen inte ge utrymme för någon alternativ beslutsordning. Ett lagärende avgörs ju genom att riksdagen beslutar i fråga om den aktuella lagen som sådan, dvs. i fråga om helheten. Ett beslut om att ett grundlagsförslag skall vila innebär således att det är den föreslagna lagen, sådan den ser ut efter delbesluten, som preliminärt antas. För att de båda riksdagsbesluten skall bli likalydande, måste också det slutliga beslutet avse denna lag, dvs. helheten.

Vid en närmare granskning av framför allt de grundlagsärenden där en diskussion har uppstått kring hur dessa ärenden skall slutligen avgöras, synes diskussionerna inte ha gällt beslutsordningen i sig och reglerna för denna. I stället synes diskussionen ha gällt just den valda "enheten", dvs. hur man i respektive fall har "paketerat" grundlagsärendet. I samtliga fall har det handlat om att man har ansett att "paketet" har varit för stort, dvs. att det har inte rört en enda utan – som man uppfattat det – flera sakfrågor.

På vilka sätt har det då betydelse hur man "paketerar" ett grundlagsärende? I rapporten konstateras att problem uppstår om en avvikande minoritetsmening finns i en viss fråga och minoriteten inte accepterar att det är fråga om en avvikande mening i en delfråga, utan anser att reservationsrätt rörande denna fråga borde föreligga även vid det slutliga beslutet. Man kan också tänka sig ett fall där majoriteten i ett grundlagsärende svänger mellan det första och det

slutliga beslutet, och den nya majoriteten i riksdagen vill förkasta det vilande beslutet. Ett för stort ”paket” kan då uppfattas ”binda upp” riksdagsmajoriteten och göra det svårare att förkasta ett grundlagsförslag.

Ett alltför stort ”grundlagspaket” synes dock utgöra ett särskilt problem när det gäller möjligheten enligt 8 kap. 15 § tredje stycket RF att besluta om folkomröstning i en grundlagsfråga. Yrkande om sådan folkomröstning kan framställas inom femton dagar från det att riksdagen antog det aktuella grundlagsförslaget som vilande. Ett sådant yrkande kan alltså framställas *efter* att riksdagen har fattat sitt första beslut, dvs. vid en tidpunkt då det saknas möjlighet att ”paketera om” ett grundlagsärende som uppfattas som alltför stort för att utgöra en lämplig folkomröstningsfråga.

När det gäller frågan om vem som avgör huruvida det är fråga om ett eller flera grundlagsärenden redovisas i rapporten att konstitutionsutskottet i ett fall delade upp ett grundlagsärende, såsom det presenterats av regeringen i en proposition, på tre ärenden vid riksdagsbehandlingen. Därutöver har i åtminstone två fall vid riksdagsbehandlingen diskuterats om de då aktuella grundlagsärendena skulle delas upp på fler ärenden.

Beträffande frågan om vid vilken tidpunkt ett grundlagsärende senast skall delas upp på två eller fler ärenden, anförs i rapporten att detta skall ske inför det första riksdagsbeslutet. Att göra en sådan uppdelning inför riksdagens andra beslut, när det redan finns en preliminärt antagen lag om ändring i aktuell grundlag, torde inte vara i överensstämmelse med kravet på likalydande beslut i 8 kap. 15 § första stycket RF.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Enligt 4 kap. 18 § riksdagsordningen ingår numera som en uppgift i utskottens beredning av ärenden att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom de ämnesområden som respektive utskott har att bereda.

I samband med riksdagens behandling av grundlagsärendet om ändringar i regeringsformen rörande bl.a. samarbetet i EU (prop. 2001/02:72, bet. 2001/02:KU18, bet. 2002/03:KU6, rskr. 15–16) uppkom en diskussion rörande gällande ordning i riksdagen i samband med grundlagsändring *dels* i fråga om beslutsordningen i ärende om vilande grundlagsförslag, *dels* i fråga om folkomröstning om vilande grundlagsförslag.

Vid den allmänna motionstiden 2002 avlämnades motion 2002/03:K267 av Mats Einarsson m.fl. (v) med yrkanden om att regeringen respektive riksdagsstyrelsen skall ges till känna vad i motionen anförs om behovet av ändring i regeringsformen respektive riksdagsordningen vad gäller bestämmelser om behandlingen av förslag till grundlagsändring och yrkanden om folkomröstning om sådant förslag. Motionen planeras bli behandlad i utskottet i samband med andra motioner rörande författningsfrågor under våren 2004.

Under hösten 2002 fanns en samstämmig mening i konstitutionsutskottet att man borde återkomma till ovan nämnda frågor vid ett lämpligt tillfälle. Ett sådant tillfälle skulle kunna vara ett uppföljningsprojekt med dessa frågor som tema. Målet för ett sådant projekt kunde vara att dels grundligt belysa de aktuella frågeställningarna, dels utgöra underlag inför utskottets behandling av den ovan nämnda motionen.

Utskottet beslutade den 28 maj 2003 att låta de ovan nämnda frågorna bli tema för ett uppföljnings- och utvärderingsprojekt inom utskottet.

Genomförandet

Uppföljningen och utvärderingen har bedrivits på så sätt att en inledande analys av de aktuella frågeställningarna har gjorts inom utskottskansliet. Analysen har redovisats i en promemoria för var och en av frågeställningarna. Därefter har analysen diskuterats vad gäller frågan om folkomröstning om vilande grundlagsförslag med dels en sakkunnig från Valmyndigheten, dels en expertreferensgrupp bestående av docenten Thomas Bull vid Juridiska institutionen, Uppsala universitet och chefen för riksdagens kammarskansli, Ulf Christoffersson.

Analysen rörande frågan om beslutsordningen i ärenden om vilande grundlagsförslag har diskuterats med en expertreferensgrupp bestående av dåvarande chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh, departementsrådet Henrik Jermsten, Justitiedepartementet/L6 och chefen för riksdagens kammarskansli, Ulf Christoffersson.

En parlamentarisk referensgrupp bestående av riksdagsledamöterna Pär-Axel Sahlberg och Helene Petersson (s), Nils Fredrik Aurelius (m), Tobias Krantz (fp), Ingvar Svensson (kd), Kerstin Lundgren (c), Gustav Fridolin (mp) och Mats Einarsson (v) har också biträtt projektet. I denna grupp har analysen av de båda frågeställningarna samt synpunkterna från expertreferensgrupperna diskuterats.

Dispositionen

I rapporten redogörs först för frågeställningen rörande folkomröstning i en grundlagsfråga. Därefter redovisas frågeställningen beträffande beslutsordningen i ärende om vilande grundlagsförslag. Rapporten avslutas med en kommentar rörande de båda frågeställningarnas beröringspunkter.

2 Folkomröstning om vilande grundlagsförslag

2.1 Inledning

I denna del av rapporten belyses frågeställningen rörande folkomröstning om vilande grundlagsförslag. Texten har disponerats på så sätt att den för frågeställningen aktuella motionen först redovisas. Därefter redogörs i ett avsnitt för gällande regler om sådan folkomröstning. Detta avsnitt avslutas med en

sammanfattning och kommentar. I avsnittet som följer därpå behandlas frågeställningen hur sent under ett riksmöte som ett beslut om folkomröstning i en grundlagsfråga kan fattas. Även detta avsnitt avslutas med en sammanfattning och kommentar. Denna del av rapporten avslutas med en kommentar.

2.2 Motionen

Som nämnts ovan avlämnades vid den allmänna motionstiden 2002 en motion – motion 2002/03:K267 av Mats Einarsson m.fl. (v) – med yrkanden om att regeringen respektive riksdagsstyrelsen skall ges till känna vad i motionen anförs om behovet av ändring av regeringsformen respektive riksdagsordningen vad gäller bestämmelser om behandlingen av förslag till grundlagsändring och yrkanden om folkomröstning om sådant förslag.

I motionen påpekas att i diskussionerna kring grundlagsärendet om ändringar i bl.a. 10 kap. RF våren 2002 hävdades att frågan borde avgöras genom folkomröstning. Den sena riksdagsbehandlingen av frågan innebar dock vissa problem. Motionärerna anför att talmannen inte ansåg att femtondagarsregeln i 8 kap. 15 § RF medförde att hon var tvungen att skjuta upp sommaruppehållet eller kalla till extra sammanträde. De som ville pröva frågan om folkomröstning menade att talmannen därmed använde riksdagsordningen för att vägra den femtondagarsfrist som anges i regeringsformen.

Motionärerna anser att det är tveksamt om ett beslut om folkomröstning om vilande grundlagsförslag över huvud taget är praktiskt genomförbart om det fattas i ett sent skede. Såväl de formella som praktiska problem som beskrivits i motionen talar för att en översyn av regelverket bör göras. Motionärerna framhåller att det minoritetsskydd som bestämmelserna om folkomröstning utgör måste vara möjligt att tillämpa i praktiken. Det är enligt motionärerna också olyckligt om en regel i regeringsformen, som har uppfattats som en garanti och en del av minoritetsskyddet, kan sättas ur spel av riksdagsordningens (RO) bestämmelser om sammanträdestider. En möjlighet är att komplettera den gällande tidsgränsen för framläggande av förslag om grundlagsändring med en tidsgräns för riksdagens beslut i sådant ärende. Motionärerna framhåller att kravet att ett beslut om folkomröstning skall vara praktiskt genomförbart måste förenas med behovet av tillräcklig tid för utskottsbehandling och offentlig debatt innan beslut fattas. Även andra relevanta regler i regeringsformen och riksdagsordningen kan behöva ses över i detta sammanhang. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen respektive riksdagsstyrelsen till känna.

2.3 Gällande regler

Regeringsformen

Lagtext

Enligt 8 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen (RF) skall folkomröstning om vilande grundlagsförslag anordnas, om yrkande därom framställs av minst en tiondel av riksdagens ledamöter och minst en tredjedel av ledamöterna röstar för bifall till yrkandet. Sådant yrkande skall framställas inom femton dagar från det att riksdagen antog grundlagsförslaget som vilande. Yrkandet skall inte beredas i utskott.

Propositionen

Bestämmelsen i 8 kap. 15 § tredje stycket RF om folkomröstning om vilande grundlagsförslag trädde i kraft den 1 januari 1980 och gäller allttjämt. Den har dock aldrig tillämpats. I förarbetena (prop. 1978/79:195, s. 52 f.) framhölls att all offentlig makt i Sverige utgår enligt regeringsformens (RF) inledande stadgande från folket. Vissa principiella skäl talade därför för att folket skulle få möjlighet att ta direkt del i den beslutsprocess som syftar till att ställa upp de grundläggande reglerna om vilka organ som skall utöva denna makt, om hur makten skall fördelas mellan dem och om vilka gränser som skall sättas för den offentliga maktutövningen. Föredragande statsrådet anförde att de principiella skälen för folkomröstning som ett led i grundlagsstiftningsförfarandet ytterligare hade ökat i styrka i och med att det i regeringsformen hade först in ett omfattande regelsystem med uppgift att skydda de medborgerliga fri- och rättigheterna mot angrepp från det allmännas sida.

Rättighetskyddsutredningen hade erinrat om att två av de tyngsta skälen mot folkomröstningar – svårigheterna att formulera frågorna och svårigheterna att tolka omröstningsresultaten – skulle komma att sakna bärkraft i fråga om grundlagsomröstningar som får den formen att folket endast har att säga ja eller nej till ett förslag som dessförinnan har antagits som vilande av riksdagen. Mot bakgrund av det anförda förordade föredragande statsrådet, i likhet med kommittén, att grundlagsstiftningsförfarandet kompletterades med ett folkomröstningsinstitut som innebär att beslutande folkomröstning i en grundlagsfråga kan förrättas efter det första men före det andra av de två riksdagsbesluten.

Vidare kom föredragande statsrådet till slutsatsen att folkomröstning av det slag som det här var frågan om borde komma till stånd först efter särskilt beslut, men att ett sådant beslut skulle kunna fattas redan av en minoritet av riksdagens ledamöter. Därutöver borde gälla att ett sådant yrkande skulle få framställas endast under en ganska kort tidsperiod efter beslutet att anta ett grundlagsförslag som vilande.

Föredragande statsrådet framhöll också att för de rådgivande folkomröstningarnas del gäller att besluten om de frågor som skall ställas till medborgarna och om tidpunkten för omröstning skall ha formen av lag. Skälet härtill är att dessa beslut ofta innefattar besvärliga ställningstaganden av stor politisk

betydelse. Föredragande statsrådet påpekade att några sådana svårigheter inte föreligger såvitt gäller folkomröstningar i grundlagsstiftningsfrågor. Både frågeställningen och tidpunkten är på förhand givna. Det fanns därför enligt honom inte någon anledning vare sig att ge beslutet om en sådan folkomröstning lagform eller att bereda frågan i utskott. Föredragande statsrådet ansåg att beslutsförfarandet i stället borde utformas efter mönster av vad som gäller för beslut om misstroendeförklaring mot statsråd. Den enda punkt i sammanhanget som enligt honom skulle kunna ge upphov till svårigheter gäller vad som skall anses vara ett vilande grundlagsförslag i motsats till två eller flera. Han påpekade att det av 2 kap. 9 § riksdagsordningen (RO) följer att denna fråga i första hand skall avgöras av talmannen i samband med kammarbehandlingen. Om kammaren inte skulle dela talmannens mening får frågan på vanligt sätt avgöras av konstitutionsutskottet.

I specialmotiveringen (a. prop. s. 64) anfördes att tidsfristen för att framställa yrkande om folkomröstning efter mönster av 3 kap. 10 och 11 §§ RO (väckande av motioner) hade bestämts till femton dagar. Vidare framhölls att de föreslagna nya bestämmelserna förutsätter att riksdagen, när den fattar ett vilande beslut i en grundlagsfråga, gör detta i så god tid under riksmötet att den i tredje stycket angivna femtondagarsfristen kan löpa ut och beslut fattas med anledning av ett eventuellt yrkande om folkomröstning. I propositionen hänvisades härvid till vad fri- och rättighetsutredningen hade anfört under 1 kap. 4 § RO (SOU 1978:34 s. 216).

Konstitutionsutskottet

Vid riksdagsbehandlingen tillstyrkte konstitutionsutskottet förslaget om folkomröstning i grundlagsfrågor (bet. KU 1978/79:39 s. 19). Utskottet anförde bl.a. att det är naturligt att eventuella uppkommande frågor om folkomröstning i grundlagssammanhang i första hand kommer att aktualiseras direkt i grundlagsärendet och sålunda normalt tas upp redan i kammardebatten i sådant ärende. Med förslagets utformning mötte enligt utskottet därvid inte något hinder att yrkande om folkomröstning framställs redan vid det sammanträde då kammaren avgör frågan om grundlagsförslaget skall antas som vilande. Utskottet ansåg att sådant yrkande blir definitivt, om grundlagsförslaget antas som vilande.

Riksdagsordningen

Bestämmelser som infördes i riksdagsordningen med anledning av möjligheten att yrka folkomröstning i grundlagsfråga

När bestämmelser om folkomröstning om vilande grundlagsförslag infördes i 8 kap. 15 § tredje stycket RF var riksmötet enligt bestämmelser i riksdagsordningen indelat i lagtima och urtima riksmöte. Då skulle lagtima riksmöte som hade inletts under augusti, september eller oktober, enligt 1 kap. 4 § första stycket RO, avslutas senast den 31 maj. Om synnerliga skäl förelåg

kunde riksdagen förlänga riksmötet, dock längst t.o.m. den 15 juni. Vidare föreskrevs att annat (urtima) riksmöte pågick så länge riksdagen fann det nödvändigt.

Med anledning av att bestämmelser om folkomröstning om vilande grundlagsförslag infördes i 8 kap. 15 § RF gjordes också en ändring i 1 kap. 4 § RO. Där tillades att om yrkande hade väckts om folkomröstning i grundlagsfråga, skulle, utan hinder av vad som annars i paragrafen sades om riksmötets längd, riksmöte pågå till dess yrkandet hade prövats.

När det gällde förslagen till ändringar i riksdagsordningen hänvisades i proposition 1978/79:195 till vad rättighetsskyddsutredningen hade anfört i dessa delar (prop. s. 67).

I fråga om ändringen i 1 kap. 4 § RO anförde rättighetsskyddsutredningen att de föreslagna reglerna i 8 kap. 15 § RF förutsätter ett visst tidsmellanrum mellan det första beslutet i ett grundlagsärende och riksmötets avslutande (SOU 1978:34 s. 216). Detta innebar enligt kommittén att riksdagen vid sin arbetsplanering beträffande sådana ärenden får se till att beslut fattas i tillräckligt god tid före den tidpunkt för riksmötets avslutande som följer av reglerna i förevarande paragrafs första stycke. Kommittén framhöll att det emellertid inte kunde uteslutas att ett beslut i en grundlagsfråga någon gång måste fattas så sent under ett riksmöte att det uppkommer en viss konflikt mellan dessa regler och vad som förutsätts i 8 kap. 15 § RF. Av denna anledning föreslog kommittén att paragrafen kompletterades med en bestämmelse som innebar att ett riksmöte, utan hinder av vad som annars gällde i fråga om riksmötets längd, skulle pågå till dess ett föreliggande ärende om beslutande folkomröstning hade avgjorts.

Vidare infördes bestämmelser i 3 kap. 17 § samt i 5 kap. 2 § och 8 § andra stycket RO som innebar att ärende om folkomröstning i grundlagsfråga skulle behandlas på samma sätt i riksdagen som ärende om missförtroendeförklaring. I 3 kap. 17 § RO föreskrevs därmed att yrkande om folkomröstning i grundlagsfråga skulle framställas vid sammanträde med kammaren. Enligt 5 kap. 2 § RO skulle ärende om folkomröstning ligga på kammarens bord till det andra sammanträdet efter det då yrkandet framställdes och avgöras senast vid det därpå följande sammanträdet. I 5 kap. 8 § andra stycket föreskrevs att om två eller flera yrkanden om folkomröstning beträffande samma vilande grundlagsförslag förelåg skulle endast en omröstning äga rum.

Den ovan nämnda bestämmelsen i 3 kap. 17 § RO finns sedan den 1 juli 2003 i 3 kap. 15 § RO. Vid samma tidpunkt flyttades bestämmelsen i 5 kap. 8 § andra stycket RO till 5 kap. 9 § andra stycket samma lag.

Reformering av riksdagsarbetet och därmed slopandet av 1 kap. 4 § RO

Den 1 januari 1995 upphörde 1 kap. 4 § RO att gälla.

Ändringen hade sin grund i Riksdagsutredningens arbete. Utredningen avlämnade i juni 1993 sitt principbetänkande *Reformera riksdagsarbetet!* till talmanskonferensen med bl.a. förslag till ändringar i den statliga budgetprocessen och riksmötets längd. Talmanskonferensen överlämnade i sin tur

Riksdagsutredningens förslag till författningsändringar samt vissa av förslagen i övrigt i principbetänkandet för riksdagens bedömning och beslut (1994/95:TK1).

Utredningen anförde (a. försl. s. 87 f.) att en reform av riksmötet var angelägen för att hävda riksdagens ställning och ge riksdagen möjlighet att anpassa riksdagsarbetet till utvecklingen. En mer flexibel planering av riksdagsåret förutsatte enligt utredningen att riksdagen inte var bunden av en tidsram för sitt arbete. Sluttidpunkten den 15 juni (som införts 1992) föreslogs därför utgå. Talmannen och talmanskonferensen borde i stället få vidgade befogenheter och ökat ansvar när det gällde den årliga planeringen av riksdagsarbetet.

Enligt utredningen borde riksmötet normalt inledas i september och sommaruppehållet normalt börja i juni. Under ett valår skulle tidpunkten för valet avgöra tidsramarna för riksdagsarbetet. Vidare framhöll utredningen att talmannen alltid kunde kalla riksdagen till i förväg ej planerade sammanträden. Inget hinder mötte att sammanträden planerades in under sommaruppehållet.

Utredningen ville dock inte binda riksdagen till några definitiva tidsramar. Det stred mot grundtanken bakom förslaget om ett nytt mer flexibelt riksmöte. Planeringen av kammarens sammanträden ankom enligt utredningen på talmannen i samråd med talmanskonferensen. De angivna ramarna borde därför endast ses som riktlinjer för planeringen av den närmast överblickbara framtiden.

Därutöver anförde utredningen att en annan utgångspunkt för förslagen var att, i den utsträckning så var möjligt, anpassa den nya ordningen till rådande förhållanden. Det innebar bl.a. att gällande bestämmelser om inkallande av urtima riksmöte överfördes till en skyldighet för talmannen att kalla riksdagen till sammanträde om en minoritet (115) av riksdagens ledamöter eller regeringen begärde det. Regeringens möjlighet att avbryta riksmötet om den förordnat om extra val omvandlades till en möjlighet att besluta att kammarens sammanträden skall avbrytas fram till nästa riksmöte. Talmannen kunde enligt utredningen dock alltid kalla riksdagen till sammanträde på nytt antingen på eget initiativ eller på begäran av regeringen eller en minoritet av riksdagens ledamöter. Utredningen framhöll att detta var i överensstämmelse med då gällande regler om inkallande av urtima riksmöte.

Riksdagen följde talmanskonferensens, och därmed Riksdagsutredningens, förslag (bet. 1993/94:KU18, rskr. 1993/94:425, bet. 1994/95:KU2, rskr. 1994/95:4).

Sedan den 1 januari 1995 gäller därmed enligt 2 kap. 6 § första stycket RO att talmannen beslutar efter samråd med (numera) riksdagsstyrelsen vilka uppehåll i kammarens arbete om en vecka eller längre tid som skall förekomma under pågående riksmöte.

Vidare föreskrivs i tredje stycket att talmannen får besluta att avbryta uppehåll i kammarens arbete. Ett sådant beslut skall fattas om regeringen eller minst 115 av ledamöterna begär det. Talmannen skall kalla kammaren till ett sammanträde som skall hållas inom tio dagar från det att begäran framställdes.

Folkomröstningslag

Inledning

I samband med att bestämmelser infördes i regeringsformen och riksdagsordningen om folkomröstning i grundlagsfrågor infördes också en särskild lag om förfarandet vid folkomröstning.

I proposition 1978/79:195 anfördes att man knappast kan undvara en permanent lagstiftning om folkomröstningsförfarandet om man gör det möjligt för en minoritet inom riksdagen att få till stånd en folkomröstning (s. 54). I annat fall skulle man vara hänvisad antingen till lösningen att i det särskilda fallet låta samma minoritet fastställa också de nödvändiga förfarandereglerna eller till metoden att låta riksdagen varje gång besluta dessa med vanlig majoritet. Båda alternativen var enligt föredragande statsrådet förenade med nackdelar av i första hand principiell natur. Han anförde vidare att det också i fråga om rådgivande folkomröstningar får anses från principiell synpunkt tillfredsställande att de grunder som skall gälla vid en landsomfattande folkomröstning permanent finns angivna i lag. Också från praktiskt synpunkt kunde en sådan lagstiftning ha fördelar. Han förordade därför att generella lagbestämmelser meddelades om förfarandet vid folkomröstning.

Gällande bestämmelser

Enligt 1 § folkomröstningslagen (1979:369) gäller lagen för folkomröstning som avses i 8 kap. 4 § RF. Av sistnämnda bestämmelse framgår att lagen gäller både för rådgivande folkomröstning i hela riket och för folkomröstning i grundlagsfråga.

Vidare sägs i 2 § att central valmyndighet som avses i 1 kap. 15 § vallagen (1997:157) också är central myndighet för folkomröstning.

I 3 § föreskrivs att riket är indelat i omröstningsdistrikt för folkomröstning. Del av kommun som vid val enligt vallagen bildar ett valdistrikt utgör ett omröstningsdistrikt.

Enligt 4 § svarar valnämnd som avses i 1 kap. 17 § vallagen för folkomröstnings genomförande i varje kommun.

Därutöver sägs i 5 § att rösträtt vid folkomröstning tillkommer den som är röstberättigad vid val till riksdagen.

I 6 § första stycket föreskrivs att när en folkomröstning skall förrättas skall, i den mån den centrala valmyndigheten inte bestämmer annat, för var och en som enligt röstlängden är röstberättigad upprättas ett röstkort med uppgifter om den röstande. Röstkortet skall dessutom innehålla uppgifter om omröstningen till ledning för den röstberättigade. För folkomröstning och val till riksdagen som äger rum samtidigt upprättas gemensamt röstkort.

Vidare sägs att den centrala valmyndigheten på lämpligt sätt bör sprida kännedom bland allmänheten om tid och sätt för röstning och om de bestämmelser i övrigt som gäller för folkomröstningen. Myndigheten bör också inför folkomröstning i grundlagsfråga på lämpligt sätt sprida kännedom bland allmänheten om lydelsen av det förslag som omröstningen avser.

Sammanfattning och kommentar

Den rättsliga regleringen av möjligheten att yrka folkomröstning i grundlagsfråga

Sedan 1980 finns en möjlighet enligt 8 kap. 15 § tredje stycket RF att för en minoritet av riksdagens ledamöter (minst en tiondel, dvs. minst 35 ledamöter) framställa yrkande om folkomröstning om vilande grundlagsförslag. Yrkandet skall framställas inom femton dagar från det att riksdagen antog det aktuella grundlagsförslaget som vilande.

Enligt 3 kap. 15 § RO skall yrkande om folkomröstning i grundlagsfråga framställas vid sammanträde med kammaren.

I förarbetena har bestämmelserna tolkats så att det inte möter något hinder att framställa yrkandet redan vid det sammanträde då kammaren avgör frågan om grundlagsförslaget skall antas som vilande (jfr bet. KU 1978/79:39 s. 19, att notera härvid är att det numera förekommer skilda debatt- och voteringsdagar i ett ärende). Sådant yrkande får i sådant fall uppfattas som definitivt, om grundlagsförslaget antas som vilande. Det kan alltså konstateras att det sammanträde då kammaren avgör frågan om grundlagsförslaget skall antas som vilande förefaller vara den tidigaste tidpunkten då ett yrkande om folkomröstning kan framställas.

Därutöver framhölls i förarbetena att bestämmelserna i 8 kap. 15 § tredje stycket RF förutsätter att riksdagen, när den fattar ett vilande beslut i en grundlagsfråga, gör detta i så god tid under riksmötet att den i tredje stycket angivna femtondagarsfristen kan löpa ut och beslut fattas med anledning av ett eventuellt yrkande om folkomröstning (jfr prop. 1978/79:195 s. 64).

Fram till den 1 januari 1995 fanns en bestämmelse i 1 kap. 4 § RO som kompletterade bestämmelsen i 8 kap. 15 § tredje stycket RF. I 1 kap. 4 § RO föreskrevs att om yrkande hade väckts om folkomröstning i grundlagsfråga skulle riksmöte pågå till dess yrkandet hade prövats. Detta gällde oavsett vad som annars föreskrevs i samma paragraf om riksmötets längd. Enligt förarbetena kunde det inte uteslutas att ett beslut i en grundlagsfråga någon gång måste fattas så sent under ett riksmöte att det kunde uppkomma en viss konflikt mellan reglerna om riksmötets längd i 1 kap. 4 § RO och vad som förutsätts i 8 kap. 15 § tredje stycket RF (jfr SOU 1978:34 s. 216). Därför föreslogs den kompletterande bestämmelsen i riksdagsordningen.

Det bör framhållas att bestämmelsen i 1 kap. 4 § RO således inte utgjorde någon garanti för att den i 8 kap. 15 § tredje stycket RF föreskrivna femtondagarsfristen kunde iakttas. Bestämmelsen i 1 kap. 4 § RO säkerställde endast att ett *redan* väckt yrkande om folkomröstning kunde prövas innan riksmötets slut. I det fall riksdagen t.ex. beslutade att som vilande anta en grundlagsändring två dagar före riksmötets slut, återstod dessa två dagar för att vid ett sammanträde i kammaren yrka folkomröstning i grundlagsfrågan. Om så skedde, garanterade bestämmelsen i 1 kap. 4 § RO att riksmötet skulle pågå till dess yrkandet hade prövats. Inte ens då möjligheten att yrka folkomröst-

ning i en grundlagsfråga infördes i regeringsformen var reglerna således konstruerade så att den föreskrivna femtondagarsfristen alltid skulle iakttas under pågående riksmöte.

När 1 kap. 4 § RO upphörde att gälla infördes inte någon annan särskild bestämmelse i syfte att komplettera 8 kap. 15 § tredje stycket RF. Enligt de nya bestämmelserna om riksmötets längd pågår riksmöte till dess nästa riksmöte börjar (1 kap. 2 § fjärde stycket RO). Talmannen beslutar om vilka uppehåll i kammarens arbete som skall förekomma under pågående riksmöte (2 kap. 6 § första stycket RO). Därutöver kan talmannen besluta att avbryta uppehåll i kammarens arbete (2 kap. 6 § tredje stycket RO). Skyldighet för talmannen att göra så föreligger dock endast i två fall, nämligen om regeringen eller minst 115 av riksdagens ledamöter begär det.

Sedan 1995 finns alltså inte någon bestämmelse i riksdagsordningen som på samma sätt som tidigare garanterar att ett väckt yrkande om folkomröstning i grundlagsfråga kan prövas under pågående riksmöte. De nu gällande reglerna innebär emellertid att talmannen har behörighet att besluta att ett uppehåll i kammarens arbete skall avbrytas för att ett yrkande om folkomröstning skall kunna prövas.

Ansaret för att ett yrkande om folkomröstning kan framställas och prövas

Enligt 8 kap. 15 § tredje stycket RF skall yrkande om folkomröstning i grundlagsfråga inte beredas i utskott. Frågan är om det utskott som bereder det aktuella lagförslaget ändock kan anses ha ett visst ansvar för att ett yrkande om folkomröstning i grundlagsfråga kan framställas och prövas. I förarbetena till 8 kap. 15 § tredje stycket RF sägs, som redovisats ovan, att bestämmelsen förutsätter att riksdagen, när den fattar ett vilande beslut i en grundlagsfråga, gör detta i så god tid under riksmötet att den angivna femtondagarsfristen kan löpa ut och beslut fattas med anledning av ett eventuellt yrkande om folkomröstning. Numera pågår riksmöte till dess nästa riksmöte börjar. Emellertid gör kammaren, efter beslut av talmannen, uppehåll i sitt arbete under sommaren. För dagens situation torde nämnda förarbetsuttalanden därför innebära att riksdagen vid sin arbetsplanering får se till att beslut fattas i tillräckligt god tid före sommaruppehållet. I praktiken har utskotten och kammarkansliet ett gemensamt ansvar för denna arbetsplanering. På detta sätt kan utskott anses ha ett visst ansvar för att ett yrkande om folkomröstning i en grundlagsfråga skall kunna framställas och prövas.

Å andra sidan har utskott också ett ansvar för att dess ärenden blir tillräckligt beredda. Detta ansvar kan komma i konflikt med ett ansvar för att riksdagsbeslut i ett grundlagsärende fattas i så god tid före sommaruppehållet att ett eventuellt yrkande om folkomröstning kan framställas och prövas. Tidigare fanns den ovan redovisade bestämmelsen i 1 kap. 4 § RO, som syftade till att åtminstone i viss mån lösa en sådan konflikt. Någon sådan regel finns inte längre. Talmannen är ju numera endast skyldig att avbryta uppehåll i kamma-

rens arbete om regeringen eller 115 ledamöter begär det. Som framhållits ovan är talmannen dock behörig att besluta att ett uppehåll i kammarens arbete skall avbrytas.

2.4 När bör ett beslut om folkomröstning i grundlagsfråga senast fattas?

Inledning

Som konstaterats ovan torde det sammanträde då riksdagens kammare avgör frågan om det aktuella grundlagsförslaget skall antas som vilande vara den tidpunkt då ett yrkande om folkomröstning tidigast kan framställas. Av intresse i sammanhanget kan också vara att något undersöka när ett beslut om folkomröstning i grundlagsfråga *senast* bör fattas, inte minst med tanke på att ett sådant beslut medför att vissa praktiska förberedelser behöver vidtas.

Den särskilda tidsfristen vid grundlagstiftning

Enligt 8 kap. 15 § första stycket RF skall minst nio månader förflyta mellan den tidpunkt då ärendet första gången anmäldes i riksdagens kammare och valet, såvida inte konstitutionsutskottet genom beslut, som fattas senast vid ärendets beredning och varom minst fem sjättedelar förenar sig, medger undantag härifrån.

I förarbetena till bestämmelsen anfördes att det är angeläget att grundlagsförslag med stor principiell och praktisk räckvidd inte behandlas mot slutet av riksmötet närmast före valet, något som under senare decennier snarare hade varit regel än undantag (prop. 1978/79:195 s. 51). En bestämmelse om tidsfrist borde enligt föredragande statsrådet utformas så att den innebär att en viss minsta tid skall förflyta mellan grundlagsstiftningsärendets väckande och valet. Han ansåg att man härigenom får störst säkerhet för en grundlig behandling i riksdagen och för att utrymme ges för en omfattande allmän debatt.

Vidare anfördes att det måste förutsättas att det ibland kan vara angeläget att få ett grundlagsförslag antaget kort efter ett förestående riksdagsval, fastän ärendet kan väckas först när mindre än tio månader återstår till valet. En möjlighet till undantag från tidsfristen borde därför finnas. Undantagsregeln borde dock utformas så att man inte träder intresset av en omsorgsfull utskottsbehandling för när. Föredragande statsrådet ansåg att det borde ligga i konstitutionsutskottets hand att pröva frågor om undantag från den särskilda tidsfristen. En förutsättning borde därmed vara att en majoritet om fem sjättedelar av utskottets ledamöter förenar sig om ett beslut om undantag.

När den särskilda tidsfristen infördes 1980 var den tio månader. År 1989 förkortades den till nio månader. Skälet var att något underlätta för de hårt ansträngda resurserna i Regeringskansliet under de arbetstyngda höstmånaderna (prop. 1987/88:22 s. 58).

Bestämmelser om val till riksdagen och folkomröstning

Valdag och dag för folkomröstning

Enligt 3 kap. 4 § RF förrättas ordinarie val till riksdagen vart fjärde år.

Därutöver sägs i 8 kap. 15 § fjärde stycket RF att folkomröstning skall hållas samtidigt med det val till riksdagen som avses i första stycket, dvs. det riksdagsval som skall ha hållits innan det andra beslutet om stiftande av grundlag fattas.

I 1 kap. 9 § vallagen föreskrivs att val skall hållas på en söndag.

Vidare framgår av 1 kap. 10 § att valdag för ordinarie val till riksdagen är den tredje söndagen i september.

Röstkort och röstsedlar vid folkomröstning

Av 6 § folkomröstningslagen framgår att det skall upprättas ett röstkort med uppgift om den röstande när en folkomröstning skall förrättas, om inte den centrala valmyndigheten bestämmer annat. För folkomröstning och val till riksdagen som förrättas samtidigt upprättas gemensamt röstkort. I fråga om röstkort tillämpas i övrigt 7 kap. 7–9 §§ vallagen (1997:157).

Valmyndigheten skall också på lämpligt sätt sprida kännedom om tid och sätt för röstning och om de bestämmelser i övrigt som gäller för folkomröstningen. Myndigheten bör också inför folkomröstning i grundlagsfråga på lämpligt sätt sprida kännedom bland allmänheten om lydelsen av det förslag som omröstningen avser.

Enligt 7 § första stycket får vid folkomröstningen endast användas röstsedlar som tillhandahålls av centrala valmyndigheten.

I andra stycket sägs att för varje förslag som är föremål för omröstning framställs röstsedlar försedda med tryckt meningsyttring. Dessutom skall finnas blanka röstsedlar. Röstsedlar för en och samma omröstning skall vara lika till storlek, färg och material.

Vidare föreskrivs i 8 § att statsverket svarar för kostnaderna för framställning av det antal röstsedlar som behövs. I lokal där omröstning äger rum skall de röstande ha tillgång till röstsedlar för varje förslag som är föremål för folkomröstning och blanka sedlar. Därutöver sägs att i fråga om kuvert tillämpas bestämmelserna i 8 kap. 1 § andra stycket, 2 och 3 §§ vallagen om valkuvert.

Av 10 § andra stycket framgår att om folkomröstning äger rum i samband med val till riksdagen skall den som röstar på postkontor, på ett särskilt röstmottagningsställe inom landet eller hos utlandsmyndighet och som önskar delta i både omröstningen och i valet, avge sin röst i folkomröstningen samtidigt som han röstar i valet.

Vidare framgår av tredje stycket att i fråga om röstningen och om den vidare behandlingen av röster som har avlämnats på postkontor, på ett särskilt röstmottagningsställe inom landet eller hos utlandsmyndighet tillämpas i övrigt bestämmelserna om ordinarie val till riksdagen i 11–15 kap. vallagen.

Röstkort och röstmottagning vid riksdagsval

Enligt 7 kap. 7 § första stycket vallagen skall den centrala valmyndigheten upprätta ett röstkort för var och en som finns i en röstlängd. För val som hålls samtidigt skall det upprättas ett gemensamt röstkort.

Vidare sägs i andra stycket att ett röstkort skall innehålla uppgift om väljarens namn och nummer i röstlängden, och vilka val som väljaren får delta i.

I tredje stycket sägs att röstkortet också bör innehålla annan information om valet.

Enligt 7 kap. 8 § vallagen skall röstkort skickas ut så snart som möjligt, dock senast i så god tid att de kan beräknas vara väljare som är folkbokförda i landet till handa senast 18 dagar före valdagen.

Av 11 kap. 2 § framgår att poströstning i bl.a. ordinarie val till riksdagen skall vara möjligt från och med den artonde dagen före valdagen till och med valdagen.

Vidare föreskrivs i 12 kap. 5 § att särskild röstmottagning vid sjukhus, ålderdomshem, kriminalvårdsanstalter eller liknande vårdinrättningar eller vårdanstalter får anordnas från och med den sjunde dagen före valdagen till och med valdagen.

Enligt 13 kap. 2 § får vid ordinarie val till riksdagen röstmottagning hos en utlandsmyndighet börja tidigast den tjugofjärde dagen före valdagen.

Därutöver sägs i 14 kap. 11 § att vid ordinarie val till riksdagen får en budröst göras i ordning tidigast 24 dagar före valdagen.

Brevröstning

Enligt 1 § lagen (2003:84) om brevröstning i vissa fall får vid ordinarie val eller omval till riksdagen, ordinarie val till landstings- och kommunalfullmäktige samt vid extra val till riksdagen, val till Europaparlamentet och folkomröstning väljare som vistas utomlands eller ombord på ett fartyg i utrikesfart brevrösta enligt bestämmelserna i denna lag.

Av 6 § framgår att ett ytterkuvert för brevröst från utlandet får göras i ordning tidigast 30 dagar före valdagen.

Extra val

Inledning

Bestämmelserna i 8 kap. 15 § RF om stiftande av grundlag hindrar inte att en grundlagsändring görs i anslutning till ett extra val (Holmberg/Stjernquist, 1980, s. 296). Det kan därför vara av intresse att också något redogöra för vad som gäller för extra val till riksdagen. Därmed kan också belysas vilka tidsfrister som har ansetts rimliga för de valförberedelser som behöver vidtas inför ett extra val.

Bestämmelser i regeringsformen

Enligt 3 kap. 4 § RF får regeringen förordna om extra val till riksdagen mellan ordinarie val. Extra val hålls inom tre månader efter förordnandet.

Vidare finns bestämmelser i 6 kap. 3 § RF om extra val i visst fall (om riksdagen fyra gånger har förkastat talmannens förslag till statsminister och ordinarie val till riksdagen inte skall hållas inom tre månader). Även i detta fall skall extra val hållas inom tre månader.

Grundlagberedningen föreslog att extra val skulle hållas inom två månader från regeringens förordnande (SOU 1972:15 s. 126 f.). I proposition 1973:90 anförde departementschefen att Grundlagberedningens förslag, enligt beräkningar av Riksskatteverket, skulle innebära en förkortning av tiden för förberedelse av extra val med upp till tre veckor i jämförelse med den tid som för närvarande stod till buds (s. 249). Han påpekade att beredningen hade föreslagit förkortade tider vid extra val för utsändande av röstkort samt för post- och utlandsröstning (SOU 1972:16 s. 12). Riksskatteverket hade bedömt det som visserligen möjligt att genomföra ett extra val inom två månader. Verket ansåg emellertid att den tillgängliga tiden skulle bli ytterligt knapp. Bland annat skulle endast en mycket kort tid vara tillgänglig för nomineringar inom partierna.

Departementschefen anförde vidare att redan Riksskatteverkets beräkningar ingav starkt tvivel om det lämpliga i att bestämma fristen för extra val till endast två månader. Tidsramarna för olika led i valförberedelserna fick enligt hans mening inte pressas så att några marginaler inte finns. En rimlig tid för nomineringar måste stå till buds. Till vad som nu sagts kom att riksdagen vid sin behandling av förslag till ny vallag (KU 1972:49, rskr. 1972:269) hade beslutat frister för valförberedelserna, som inte var oväsentligt längre än de som beredningen räknade med. Förlängningen gällde bl.a. tiden för leverans av valsedlar till partierna, tiden för poströstning och för röstning hos utlandsmyndighet samt tiden för utsändande av röstkort. Mot denna bakgrund föreslog departementschefen att perioden mellan beslut om extra val och valet förlängdes till tre månader. Han påpekade att tiden är en maximifrist, som alltså inte behöver utnyttjas till fullo. Därutöver ville han framhålla att en fördel med en längre frist var att möjligheterna därigenom ökade att finna en valdag som var gynnsam med tanke på valdeltagandet.

Vallagen

Enligt 1 kap. 11 § första stycket vallagen bestämmer regeringen vilken dag som skall vara valdag vid extra val till riksdagen som beslutats av regeringen.

Vidare framgår av 1 kap. 11 § andra stycket att om extra val hålls på grund av att riksdagen fyra gånger har förkastat talmannens förslag till statsminister, bestämmer riksdagens talman efter samråd med den centrala valmyndigheten vilken dag som skall vara valdag.

Av 11 kap. 2 § vallagen framgår att poströstning i extra val till riksdagen skall vara möjligt från och med den tionde dagen före valdagen till och med valdagen.

Vidare framgår av 13 kap. 2 § vallagen att röstmottagning hos utlandsmyndighet får börja tidigast den tjugonde dagen före valdagen vid extra val till riksdagen.

Därutöver framgår av 14 kap. 11 § vallagen att vid extra val till riksdagen får en budröst som lämnas i vallokalen, på ett särskilt röstmottagningsställe eller på ett postkontor göras i ordning tidigast 10 dagar före valdagen. En budröst som lämnas hos en utlandsmyndighet vid ett sådant val får göras i ordning tidigast 20 dagar före valdagen.

Brevröstningslagen

Av 1 § brevröstningslagen (2003:84) framgår att samma regler gäller för brevöstning vid extra val till riksdagen som vid ordinarie val eller omval till riksdagen (se vidare ovan). Även vid extra val får således ett ytterkuvert för brevöst från utlandet göras i ordning tidigast 30 dagar före valdagen.

Sammanfattning och kommentar

Av redovisningen ovan framgår att den särskilda tidsfristen vid grundlagstiftning, som sedan 1989 uppgår till nio månader, infördes för att förlänga den betänkandetid som övriga regler om grundlagstiftningsförfarandet innebär. Genom den särskilda tidsfristen ville man komma ifrån den ordning som utvecklats att grundlagsförslag med stor principiell och praktisk räckvidd behandlades mot slutet av riksmötet närmast före valet. Tidsfristen syftar till att så långt möjligt säkerställa en grundlig behandling av grundlagsförslag i riksdagen och att utrymme ges för en omfattande allmän debatt. Utgångspunkten vid grundlagstiftning att detta skall ske med särskilt mycket betänketid, där utrymme också skall lämnas för den allmänna debatten, innebär således i sig att ett första riksdagsbeslut om att anta en grundlagsändring – med eventuellt i anslutning därtill beslutad folkomröstning – inte bör ske alltför nära inpå det andra riksdagsbeslutet.

Ordinarie val till riksdagen skall hållas tredje söndagen i september. En folkomröstning i grundlagsfråga skall hållas samtidigt med riksdagsvalet.

För folkomröstning och val till riksdagen som förrättas samtidigt upprättas gemensamt röstkort. Ett röstkort skall vara väljare som är folkbokförda i landet till handa senast 18 dagar före valdagen.

Därutöver gäller att röstmottagning hos en utlandsmyndighet får börja tidigast den tjugofjärde dagen före valdagen. Röstkort är inte nödvändigt vid utlandsröstning (prop. 1996/97:70 s. 210). Samma tidsfrist om 24 dagar gäller också för hur långt före valdagen som en budröst får göras i ordning.

Vidare framgår av bestämmelserna i brevröstningslagen att ytterkuvert för brevöstning får göras i ordning tidigast 30 dagar före valdagen.

Sammanfattningsvis innebär föreskrivna tidsfrister att val till riksdagen och samtidig folkomröstning i en grundlagsfråga i vissa fall får påbörjas redan 30 dagar före valet. Val- och röstningsförberedelserna behöver därför vara av-

slutade vid denna tidpunkt. Ett beslut om folkomröstning i en grundlagsfråga bör alltså fattas i så god tid att förberedelserna kan vara klara vid nämnda tidpunkt.

Hur lång tid kan då rimligen behövas för praktisk förberedelse av en folkomröstning om ett vilande grundlagsförslag? En jämförelse kan härvid göras med den tid som har ansetts behövas för förberedelse av extra val till riksdagen. Som framgått ovan gäller en maximifrist om tre månader från regeringens förordnande att extra val skall hållas. Här har bl.a. beaktats att en rimlig tid för nomineringar inom partierna måste stå till buds. Sådana hänsynstaganden behöver inte göras när det gäller förberedelser av en folkomröstning i grundlagsfråga. En rimlig tid för förberedelse bör därför kunna vara kortare än tre månader. Dock bör, som påpekats ovan, förberedelserna vara klara 30 dagar före omröstningen.

Ett tänkt scenario kan vara att ett beslut om vilande grundlagsförslag fattas vid en så sen tidpunkt som dagen före sommaruppehållet i riksdagsarbetet, vilket brukar inledas omkring den 15 juni. Om hänsyn därefter skall tas till den föreskrivna fristen om femton dagar för framställande av ett yrkande om folkomröstning får man räkna med ytterligare 15 dagar fram i tiden. Givet att ett sådant yrkande framställs på den femtonde dagen behövs viss ytterligare tid för bordläggning av ärendet om folkomröstning och för riksdagens beslut. Därmed torde återstå åtminstone två månader fram till valdagen.

För att återknyta till inledningen av sammanfattningen kan man fråga sig om en tidsfrist om två månader innebär tillräckligt utrymme för en allmän debatt kring en folkomröstning i en grundlagsfråga.

2.5 Avslutande kommentar

Möjligheten att framställa yrkande om att folkomröstning om ett vilande grundlagsförslag skall hållas infördes 1980. Något sådant yrkande har hittills aldrig framställts och en folkomröstning av detta slag har följaktligen aldrig hållits. I grundlagsbestämmelsen föreskrivs en femtondagarsfrist för att framställa ett sådant yrkande *från* det att det aktuella grundlagsförslaget antogs som vilande. Samtidigt föreskrev man redan från början som ett krav i riksdagsordningen att yrkandet skall framställas vid ett sammanträde i kammaren. Därmed har det från början funnits en konflikt mellan intresset av att iaktta femtondagarsfristen och intresset av att låta utskottsbehandlingen av grundlagsärendet pågå så länge som möjligt under den tid riksdagen är samlad före sommaren. Som framhållits ovan fanns det inte ens vid reglernas införande någon bestämmelse som helt och fullt löste denna konflikt.

Däremot fanns fram till 1995 en bestämmelse i riksdagsordningen som föreskrev att riksmötet skulle pågå till dess att ett *redan* väckt yrkande om folkomröstning hade prövats. Numera ingår i talmannens behörighet att besluta att ett uppehåll i kammarens arbete skall avbrytas för t.ex. ett sådant ändamål. Någon skyldighet för talmannen att göra så föreligger dock inte.

Nuvarande reglering ger vid handen att det är av stor betydelse, för att femtondagarsfristen skall kunna iakttas, att utskottsbehandlingen av ett grundlagsärende avslutas inom sådan tid att riksdagen hinner fatta beslut i ärendet och femtondagarsfristen löpa innan kammarens arbete avslutas före sommaruppehållet.

En riksdagsbehandling av ett grundlagsärende som inte sker alltför sent före sommaruppehållet är också av betydelse för att tillräckligt utrymme skall finnas för en allmän debatt kring ärendet. Detta torde inte minst vara viktigt om grundlagsärendet blir föremål för en folkomröstning.

Om ett grundlagsärende blir föremål för folkomröstning har en tidig riksdagsbehandling också betydelse för de praktiska förberedelser som måste vidtas inför en sådan folkomröstning. En komplicerande faktor är härvid att folkomröstningen skall hållas samtidigt som riksdagsvalet, varför en samordning av förberedelserna för omröstningen och valet behöver ske. Bland annat följer av bestämmelserna i vallagen att gemensamt röstkort skall upprättas.

3 Beslutsordningen i ärende om vilande grundlagsförslag

3.1 Inledning

I denna del av rapporten belyses frågeställningen om beslutsordningen i ärende om vilande grundlagsförslag. Gällande bestämmelser för denna beslutsordning redovisas först i ett avsnitt som avslutas med en sammanfattning och kommentar. Därefter redogörs för praxis kring ordningen vid riksdagens andra beslut om en grundlagsändring. Avsnittet avslutas med en kommentar. I det påföljande avsnittet förs, med redovisning av vissa grundläggande frågeställningar, ett resonemang kring vari den enhet som utgör det vilande grundlagsförslaget består. Avsnittet avslutas med en sammanfattning och kommentar. Efter detta följer ett avsnitt med en redogörelse för diskussioner som har förekommit i riksdagen kring den enhet som valts för ett grundlagsärende. Därefter följer en avslutande kommentar till denna del av rapporten.

3.2 Gällande bestämmelser

Regeringsformen

Lagtext

Enligt 8 kap. 15 § första stycket regeringsformen (RF) stiftas grundlag genom två likalydande beslut. Det andra beslutet får inte fattas förrän det efter det första beslutet har hållits val till riksdagen i hela riket och den nyvalda riksdagen har samlats. Vidare skall minst nio månader förflyta mellan den tidpunkt då ärendet första gången anmäldes i riksdagens kammare och valet,

såvida icke konstitutionsutskottet genom beslut, som fattas senast vid ärendets beredning och varom minst fem sjättedelar av ledamöterna förenar sig, medger undantag härifrån.

I andra stycket föreskrivs att riksdagen inte får såsom vilande anta ett förslag om stiftande av grundlag, som är oförenligt med annat vilande grundlagsförslag, utan att samtidigt förkasta det först antagna förslaget.

Bakgrund

Formkraven för beslut om grundlagsändring har ett huvudinslag – beslut vid två riksmöten med val emellan. Denna ordning har hävd sedan 1766, då man bestämde att en grundlagsändring skulle kunna ske endast genom beslut vid två riksmöten (Grundlagarna, Holmberg/Stjernquist, 1980, s. 295).

Kravet vid grundlagsstiftning att de båda riksdagsbesluten skall vara lika-lydande har också gällt under lång tid. Enligt 81 § i 1809 års regeringsform kunde grundlag inte ändras eller upphävas ”utan genom Konungens och två riksdagars beslut”. I 64 § RO stadgades därutöver följande.

Förslag till stiftande, ändring, förklaring eller upphävande av grundlag kan förkastas å den riksdag, vid vilken förslaget väcktes, men ej slutligen antagas eller bifallas i vidsträcktare mån, än såsom ett förslag, vilket skall vila för att efter därpå förrättade nya val i hela riket till andra kammaren av den riksdag, som först sammanträder, ånyo prövas. Varder förslaget därvid av bägge kamrarna antaget, bliver det riksdagens beslut; ägande kamrarna ej rätt att uti vilande förslag ändring göra. Ej må beslut över vilande förslag till annan riksdag, än nu är nämnt, uppskjutas, utan att Konungen och bägge kamrarna därom äro ense.

Ett vilande grundlagsförslag skulle alltså antingen oförändrat antas eller förkastas (Malmgren, Riksdagen och grundlagarna, Sveriges riksdag XIV, s. 136 f.).

En nyhet i 1974 års regeringsform är däremot förbudet i 8 kap. 15 § andra stycket RF mot parallella vilande beslut om ändring i samma grundlagsföreskrift som sinsemellan var oförenliga.

Enligt praxis förelåg tidigare inget hinder mot att riksdagen fattade ett vilande beslut som stod i strid med ett tidigare under samma andrakammarvalsperiod fattat vilande beslut. I konsekvens härmed hade det tillåtits att alternativa beslut antogs vid en och samma riksdag och vid ett och samma sammanträde. Detta möjliggjordes av den särskilda voteringsordning som tillämpades, vilken innebar att förslag som uteslöt varandra inte ställdes mot varandra utan varje yrkande för sig blev föremål för proposition på bifall och avslag. Det hade därvid inträffat, att mer än ett förslag bifallits och alltså förklarats vilande. Anledningen kunde vara att kammaren inte hade någon klar uppfattning utan ville kunna välja mellan de båda alternativen vid det slutliga beslutet (vilket bl.a. skedde i samband med tillkomsten av 1949 års tryckfrihetsförordning). Vidare hade inträffat att kamrarna haft olika mening i ett ärende, men att den kammare som sist tagit ställning till ärendet fattat

alternativa beslut för att därmed dels markera sin uppfattning, dels inte stjälpå ärendet (Nils Stjernquist, Riksdagens arbete och arbetsformer, Samhälle och riksdag del IV, s. 411 f.).

Författningsutredningen ansåg att man inte längre skulle få tillämpa förfaringsättet att som vilande anta alternativa beslut eller under en valperiod fatta ett vilande beslut, som strider mot ett tidigare under perioden fattat vilande beslut (SOU 1963:17 s. 349). Enligt utredningen borde väljarna vid det riksdagsval, som skall föregå det slutliga beslutet, inte ställas inför den situationen att de inte vet vilket av de vilande besluten i en och samma fråga som riksdagen egentligen förordar. Utredningen anförde vidare att förfaringsättet inte heller var förenligt med de regler angående folkomröstning om vilande beslut, som utredningen föreslog.

Grundlagberedningen anslöt sig till Författningsutredningens ståndpunkt (SOU 1972:15). Beredningen förordade därför att en föreskrift infördes enligt vilken riksdagen inte skulle kunna anta ett grundlagsförslag såsom vilande, om förslaget var oförenligt med annat vilande grundlagsförslag. Tillvägagångssättet skulle därmed bli att riksdagen senast i samband med det senare beslutet upphävde det tidigare beslutet. Enligt beredningen innebar detta att det blev en uppgift för talmannen att vid ställandet av beslutsproposition pröva de två förslagens förenlighet. Om talmannen och kammaren hade skilda meningar, skulle konstitutionsutskottet skilja mellan dem (2 kap. 9 § beredningens förslag till RO). Den antagna grundlagstexten kom att följa, med en viss redaktionell ändring, Grundlagberedningens förslag (prop. 1973.90 s. 323).

Riksdagsordningen

Lagtext

Enligt 3 kap. 16 § riksdagsordningen (RO) skall konstitutionsutskottet anmäla vilande beslut i ärende angående grundlag eller riksdagsordningen till kammaren för slutligt beslut.

I 4 kap. 8 § fjärde stycket RO föreskrivs vidare att utskott skall till anmälan till kammaren av vilande beslut som sägs i 3 kap. 16 § foga yttrande i ärendet.

Bakgrund

Före de ändringar som gjordes i RO i samband med 1974 års författningsreform gällde enligt praxis att det ankom på konstitutionsutskottet att till kamrarna anmäla vilande förslag för slutligt beslut (utskottens yttranden eller betänkanden betecknades fram till 1971 antingen som *utlåtanden*, vilka avgavs som svar på kamrarnas remisser, eller som *memorial*, vilka innefattade utskottens på eget initiativ gjorda framställningar, Malmgren m.fl., Sveriges grundlagar, 9:e upplagan, s. 182. Anmälan om vilande grundlagsförslag gjordes alltså fram till 1971 i form av memorial. Därefter användes beteckningen betänkande.) Samtliga förslag kunde, men behövde inte, samlas ihop i ett enda memorial eller betänkande. Om alternativa förslag förelåg, brukade detta anmärkas. Detsamma gällde om en och samma grundlagsparagraf även

annars var föremål för mer än ett vilande förslag. I sistnämnda fall presenterade utskottet en sammanställning av den definitiva lydelsen, om de vilande förslagen antogs (Nils Stjernquist, Riksdagens arbete och arbetsformer, Samhälle och riksdag del IV, s. 413).

Grundlagberedningen föreslog att konstitutionsutskottets uppgift att anmäla vilande grundlagsbeslut för slutligt beslut skulle lagfästas i 3 kap. 15 § RO (SOU 1972:15 s. 271). Förslaget stämde i sak överens med Författningsutredningens förslag (2 kap. 9 § FRO, se SOU 1963:18 s. 78). Departementsförslaget (prop. 1973:90) innebar dock att bestämmelsen infördes i 3 kap. 16 § RO.

Vidare gällde enligt praxis före författningsreformen att konstitutionsutskottet lade fram de vilande grundlagsförslagen utan eget yttrande för den nyvalda riksdagen, även om förslagen var politiskt kontroversiella (Holmberg/Stjernquist, Grundlagarna, 1980, s. 689 f.).

Konstitutionsutskottets anmälan till kamrarna betraktades vid denna tid som en expeditionsåtgärd (se t.ex. bet. KU 1971:6 s. 1, bifogas som *bilaga 1*). Grundlagberedningen menade att det emellertid kunde vara värdefullt att den nyvalda riksdagen får ta ställning till vilande beslut, i fråga om grundlag eller annat ämne, på grundval av uttalanden från ett utskott som återspeglar den nya riksdagens sammansättning (SOU 1972:15 s. 275). För att undanröja tvekan föreslog beredningen därmed att utskott, som anmäler vilande beslut, uttryckligen berättigades genom en bestämmelse i 4 kap. 8 § RO att foga ett eget yttrande vid anmälan. Beredningen framhöll att yttrandet givetvis kunde avse endast frågan huruvida det vilande beslutet skulle antas eller förkastas. Det anmärktes vidare att någon särskild befohgenhet att väcka motion med anledning av vilande beslut inte förelåg enligt förslaget.

Departementsförslaget stämde överens med Grundlagberedningens förslag (prop. 1973:90 s. 480).

Vid riksdagsbehandlingen beslutades dock, med bifall till en motion, att ett utskott skall vara skyldigt, och inte enbart berättigat, att foga ett yttrande till en anmälan om vilande beslut. Genom en sådan omformulering torde enligt konstitutionsutskottet t.ex. inget tvivel råda om att en minoritet inom utskottet i reservation kunde yrka avslag på det vilande grundlagsförslaget, medan majoriteten tillstyrkte (KU 1973:26 s. 84). Bestämmelsen finns sedan den 1 juli 2003 i 4 kap. 9 § tredje stycket RO (tidigare 4 kap. 8 § fjärde stycket RO).

Även om konstitutionsutskottets uppgift att anmäla vilande grundlagsförslag för slutligt beslut uppfattades som en expeditionsåtgärd enligt den äldre, oreglerade ordningen, betraktades ingalunda det slutliga beslutet som en ren formalitet. Det förekom vid flera tillfällen att vilande grundlagsförslag förkastades vid det slutliga beslutet (se t.ex. Malmgren, Riksdagen och lagstiftningen, Sveriges riksdag XIV, s. 137 f. och Stjernquist, Riksdagens arbetsformer, Samhälle och riksdag del IV, s. 414).

Sammanfattning och kommentar

Alltsedan 1766 har det uppställts ett formkrav vid grundlagsändring som innebär att en ändring skall antas genom två beslut med mellanliggande riksdagsval.

Även enligt den ordning som gällde före 1974 års författningsreform krävdes att de båda riksdagsbesluten var likalydande. Dock förelåg enligt denna tids praxis inget hinder mot att riksdagen fattade beslut om ett vilande grundlagsförslag som stod i strid med ett tidigare fattat vilande beslut, eller att beslut om alternativa vilande grundlagsförslag fattades. I 1974 års RF infördes emellertid ett förbud mot detta förfarande, dvs. att anta parallella vilande grundlagsbeslut som sinsemellan var oförenliga.

Hur ett ärende om vilande grundlagsförslag skulle anhängiggöras i de båda kamrarna för slutligt beslut var oreglerat. Enligt praxis hade konstitutionsutskottet till uppgift att anmäla de vilande förslagen för slutligt beslut. Denna anmälan uppfattades som en expeditiönsåtgärd, och utskottet lade fram de vilande förslagen utan något eget yttrande (och följaktligen utan reservationer).

Vid 1974 års författningsreform lagfästes konstitutionsutskottets uppgift att anmäla vilande grundlagsförslag för slutligt beslut genom en bestämmelse i riksdagsordningen. Samtidigt infördes en bestämmelse (också i RO) om att utskott var skyldigt att foga ett yttrande till en anmälan om vilande beslut. Denna skyldighet infördes för att bl.a. klargöra att en minoritet inom ett utskott i en reservation kan yrka avslag på ett vilande grundlagsförslag.

De grundläggande momenten vid ändring av grundlag har alltså varit desamma under lång tid; två beslut med mellanliggande riksdagsval och krav på att de båda besluten skall vara likalydande.

En nyhet från 1974 års författningsreform är däremot att konstitutionsutskottets uppgift att anmäla vilande förslag för slutligt beslut inte längre betraktas som en ren expeditiönsåtgärd, utan utskottet är numera skyldigt att foga ett eget yttrande till anmälan.

En annan förändring från denna tid är förbudet mot parallella beslut om vilande grundlagsförslag som sinsemellan är oförenliga. Därmed skall väljarna kunna veta vilket grundlagsförslag i en viss fråga som riksdagen förordar.

3.3 Praxis kring ordningen vid det slutliga beslutet

Konstitutionsutskottets första anmälan av vilande grundlagsbeslut efter att 1974 års författningsreform genomförts

Det första riksmöte då konstitutionsutskottet hade att anmäla vilande grundlagsförslag för slutligt beslut efter att 1974 års författningsreform hade genomförts inträffade 1976/77. Därvid hade utskottet också att för första gången göra anmälan enligt de nya reglerna, dvs. uppgiften att anmäla var nu lagfäst och till anmälan skulle fogas ett yttrande från utskottet.

I betänkande KU 1976/77:1 anmälde utskottet fyra vilande grundlagsförslag för slutligt beslut. Förslagen hade sin bakgrund i fyra skilda propositioner och i fyra skilda utskottsbetänkanden. Enligt betänkandet avsåg grundlagsförslagen *dels* medborgerliga fri- och rättigheter med förslag till lag om ändring i regeringsformen (berörde flera paragrafer i 1, 2, 10 och 11 kap. RF), *dels* kungörande av lagar och andra författningar med förslag till lag om ändring i regeringsformen (berörde en paragraf i 8 kap. RF), *dels* allmänna handlingars offentlighet med förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen (berörde hela 2 kap. TF), *dels* grundlagsändringar angående tryckfriheten med förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen (berörde ett stort antal paragrafer i samtliga kapitler i TF utom 2 kap.).

Utskottet erinrade i sitt yttrande om att då riksdagen våren 1976 fattade beslut om de vilande grundlagsförslagen förelåg i vissa fall delade meningar i särskilda delfrågor. Vidare anförde utskottet att den prövning av vilande förslag till grundlagsändring som riksdagen har att slutligt företa innebär att ta ställning till varje särskilt grundlagsförslag som en enhet. Utskottet framhöll att detta givetvis får ske mot bakgrund av överväganden om för- och nackdelar med lösningen av olika delfrågor och dessas betydelse vid helhetsbedömningen. Inom utskottet rådde i förevarande fall enighet om att vart och ett av de vilande förslagen vid en sådan prövning var att föredra framför ett bibehållande av dittills gällande grundlag. Utskottet förordade därför att samtliga vilande grundlagsförslag antogs också slutligt av riksdagen.

Kommentar

I betänkande KU 1976/77:1 avgav utskottet alltså för första gången ett yttrande i samband med sin anmälan om vilande grundlagsbeslut. I yttrandet uttalar utskottet att den prövning som riksdagen har att slutligt företa innebär att ta ställning till varje särskilt grundlagsförslag som en enhet. Detta skulle ske mot bakgrund av överväganden om för- och nackdelar med lösningen av olika delfrågor och dessas betydelse vid helhetsbedömningen.

Det vilande grundlagsförslaget utgörs enligt utskottet alltså av en *enhet*, som i sin tur kan bestå av olika delfrågor. Utskottet gjorde dock inget uttalande om *hur* denna enhet skall bestämmas. I förevarande ärende motsvarade ramen för dessa enheter de hemställanspunkter som fanns i respektive proposition från regeringen med förslag om olika grundlagsändringar (som var och en kunde ta sikte på ändring i en eller flera grundlagar beroende på vad sakfrågan gällde). Det synes inte som om utskottet vid detta tillfälle la fast någon ny praxis, utan den valda ordningen förefaller vara i enlighet med den praxis som tillämpades före 1974 års författningsreform. Även tidigare avsåg alltså den slutliga prövningen att ta ställning till det vilande grundlagsförslaget som en enhet. Samma praxis kring beslutsordningen har tillämpats ända fram till i dag.

3.4 Vari består den enhet som utgör det vilande grundlagsförslaget?

Inledning

Konstitutionsutskottets uttalande vid riksmötet 1976/77 om att riksdagen vid den slutliga prövningen av ett vilande grundlagsförslag har att ta ställning till varje särskilt grundlagsförslag som enhet innebar inte, som framgått, att utskottet samtidigt gav uttryck för *hur* en sådan enhet bestäms och vad som därmed utgör det vilande grundlagsförslaget.

Det kan konstateras att regeringens formulering av respektive grundlagsförslag i flertalet fall har accepterats från riksdagens sida som ramen för den enhet som vid den slutliga prövningen skall antingen antas eller förkastas. Emellertid har det förekommit att diskussioner har uppstått i riksdagen huruvida den valda enheten är den rätta. Som framgått finns inga uttryckliga regler för hur enheten skall fastställas, utan man har förfarit på ett visst sätt enligt praxis. För att få så god insikt som möjligt om denna praxis behöver alltså en analys göras av hur enheten bestäms. Därmed kan man också få vägledning för de resonemang som kan föras vid framtida diskussioner om vad som utgör den enhet och därmed det grundlagsärende som riksdagen skall ta ställning till.

Nedan redovisas vissa grundläggande frågor som torde ha betydelse för analysen av praxis. Därefter lämnas en sammanfattning och kommentar.

Vissa grundläggande frågor

Två likalydande beslut

Sedan länge har grundlagen innehållit ett krav på att de två riksdagsbesluten om ändring av grundlag skall vara likalydande. Någon ändring i det vilande förslaget får alltså inte göras, utan det skall antingen antas eller förkastas i sin helhet.

Utgångspunkten i praxis kring beslutsordningen är, som redovisats ovan, att det vilande grundlagsförslaget utgörs av en enhet, som i sin tur kan bestå av olika delfrågor. Vid det första riksdagsbeslutet kan delade meningar finnas i en eller flera delfrågor. Grundlagsärendet delas i sådant fall upp på punktvisa beslut (delbeslut). Den enhet som riksdagen därvid antar som vilande är grundlagsförslaget sådant det föreligger efter delbesluten. Mot bakgrund av kravet på att de två riksdagsbesluten om ändring av grundlag skall vara likalydande, tar också det slutliga beslutet sikte på enheten och avser att antingen anta eller förkasta denna. En annan ordning, dvs. att det vid det slutliga beslutet skulle vara tillåtet att ånyo ta ställning till enskilda delfrågor och därvid förkasta en viss del av enheten/grundlagsförslaget, skulle medföra att de båda besluten inte blev likalydande. Det första respektive det andra beslutet skulle då inte avse samma enhet.

Praxis rörande beslutsordningen innebär således att, i de fall ett förslag omfattar ändringar i flera lagrum, varje enskild ändring i olika grundlagsparagrafer inte utgör någon sådan enhet som den slutliga prövningen tar sikte

på. De enskilda ändringarna utgör i stället delfrågor i den större enheten; grundlagsförslaget, och har ingen självständig betydelse såsom sakfrågor. Ramen för enheten bestäms enligt praxis alltså på något annat sätt och kan spänna över såväl flera paragrafer som flera grundlagar.

Frånvaron av motionsrätt

En omständighet som också torde vara av betydelse för förståelsen av praxis är att det inför det andra riksdagsbeslutet inte finns någon rätt att avlämna följdmotioner (dock förekommer att det under den allmänna motionstiden avlämnas motioner som berör vilande grundlagsförslag). Inför den slutliga prövningen saknas alltså möjlighet för riksdagens ledamöter att ånyo väcka egna förslag inom ramen för grundlagsärendet (sådan möjlighet finns då propositioner har skjutits upp till nästföljande valperiod, jfr 3 kap. 12 § RO). Om det hade funnits en rätt att även inför det slutliga riksdagsbeslutet väcka följdmotioner med anledning av propositionen, hade det inneburit att riksdagen skulle kunna komma fram till helt eller delvis nya lösningar i olika delfrågor. Därvid skulle i dessa frågor ett nytt, första beslut fattas. Med en sådan ordning skulle man således inte uppfylla kravet på att det andra riksdagsbeslutet skall vara likalydande med det första. Den skulle också kunna strida mot förbudet mot parallella vilande beslut som sinsemellan är oförenliga.

Det kan vidare konstateras att gällande praxis, där det är enheten som skall antas eller förkastas vid det slutliga beslutet, innebär att det inte finns något behov av en motionsrätt i detta skede av beslutsprocessen. Den enda prövning som skulle kunna yrkas i en följdmotion (eller i samband med kammarbehandlingen) – att anta eller förkasta det vilande förslaget – skall ju företas ändå.

Vad är ett ärende i riksdagen?

För att förstå praxis kring beslutsordningen för den slutliga prövningen av vilande grundlagsförslag bör också något beröras den terminologiska frågan om vad som är ett ärende i riksdagen.

Med ett ärende i riksdagen förstod Grundlagberedningen en sakfråga till vilken riksdagen som statsorgan skall eller kan ta ställning (SOU 1972:15 s. 232 f.). Vilka dessa sakfrågor är bestäms enligt beredningen av reglerna om riksdagens behörighet och uppgifter t.ex. i fråga om lagstiftning, budgetreglering, regeringsbildning och parlamentarisk kontroll. Beredningen framhöll att redogörelse från riksdagsorgan (eller från regeringen) och konstitutionsutskottets granskningsbetänkande gav upphov till ärende, fastän riksdagen i dessa fall inte behövde fatta annat beslut än att lägga redogörelsen eller betänkandet till handlingarna.

Däremot räknade beredningen inte val inom riksdagen, interpellationer eller frågor till ärenden. Till kategorin ärenden hör inte heller procedurfrågor av olika slag som kan uppkomma under behandlingen av ett ärende (t.ex. om till vilket utskott ett förslag skall hänvisas), och inte heller mera fristående

frågor av tillämpningskaraktär angående riksdagsarbetet (t.ex. frågor om att avsluta eller förlänga ett riksmöte). Angelägenhet som gäller förfarandet eller arbetet i riksdagen och som inte är ett ärende betecknade beredningen *fråga*. Beredningen påpekade att samma ord emellertid används för att allmänt beteckna ett handläggningsämne, vare sig det gäller ärende, procedurfråga eller annat.

När det gällde reglerna om ärendenas väckande (3 kap. RO) anförde beredningen att reglerna om initiativformerna innefattar att ett en gång väckt, självständigt förslag bildar en ram för ärendets fortsatta behandling i riksdagen (a.bet. s. 263). I viss utsträckning måste enligt beredningen emellertid riksdagsledamöterna under handläggningens gång kunna få ställa ”nya” yrkanden i ärendet. Beredningen erinrade om att sådana ”osjälvständiga” förslag – liksom enligt tidigare regler – på tre vägar kunde tillföras ett redan väckt ärende; i följdmotion, under utskottsbehandlingen och i yrkanden under överläggningen i kammaren (vilket gäller än i dag med undantag för möjligheten att framställa yrkanden under beredningen i kammaren. Denna möjlighet togs bort genom en ny lydelse av 5 kap. 3 § RO som trädde i kraft den 1 juli 2003.) Beredningen framhöll att det i fråga om utskotten endast är reservanternas förslagsrätt som här är av intresse, eftersom utskottsmajoriteten alltid kan falla tillbaka på sin självständiga förslagsrätt (7 §).

I skriften *Riksdagspraxis* (Bengt Törnell, januari 1996, s. 48 f.) anförts att innebörden av begreppet ärende ofta har ställts på sin spets när återförvisning kommit i fråga. Huvudregeln är att hela det aktuella utskottsbetänkandet återförvisas. I skriften påpekas att betänkandet emellertid i många fall har ansetts innefatta flera ärenden. Så var t.ex. fallet den 7 maj 1980 när lika röstetal uppkom vid behandlingen av konstitutionsutskottets granskningsbetänkande. Återförvisning ansågs då kunna avse enskilda granskningsärenden. I andra fall har återförvisningen begränsats till visst avsnitt i betänkandet, som alltså har betraktats som ett separat ärende. Enligt skriften finns vidare exempel på att ett enskilt moment i utskottets hemställan har ansetts utgöra ett särskilt ärende (16 december 1982 avseende SkU 1981/82:15 mom. 2).

I skriften anförts att ärendebegreppet i första hand måste avgränsas efter sakliga grunder. En fråga som är fristående från andra i samma betänkande behandlade sakfrågor bör betraktas som ett självständigt ärende, dock under förutsättning att det inte finns en politisk bindning mellan de olika frågorna. Med politisk bindning menas att regeringen, utskottsledamöter eller en motionär anser att de båda sakfrågorna är beroende av varandra på ett eller annat sätt.

Särskilt om lagärendens avgörande

Enligt 8 kap. 17 § RF får lag inte ändras eller upphävas annat än genom lag.

Bestämmelsen i 8 kap. 17 § RF ger uttryck för *den formella lagkraftens princip*, dvs. att grundlag bara kan ändras genom grundlag och lag bara genom lag eller grundlag, osv. Principen ansågs självklart giltig även vid tiden för 1809 års RF, men var inte direkt utsagd i denna (Holmberg/Stjernquist,

Grundlagarna, 1980, s. 300). Riksdagen kan således bara ändra en lag genom att besluta att anta en lag om ändring i denna lag. Ett ärende som avser ett förslag om ändring i en lag – ett lagärende – kan alltså avgöras av riksdagen bara genom att riksdagen antar en lag om ändring i den lagen.

I 5 kap. RO finns regler för hur ärenden i riksdagen avgörs. Allmänt gäller bl.a. enligt 5 kap. 3 § tredje stycket att avgörandet av ett ärende, om det behövs, skall delas upp på skilda beslut.

Vidare finns i 5 kap. 7 § RO en bestämmelse som särskilt tar sikte på lagärenden. Där föreskrivs att om avgörandet i ett lagärende har delats upp på två eller flera beslut, får riksdagen omedelbart efter det sista delbeslutet på förslag av talmannen eller en ledamot besluta att ärendet skall återförvisas till utskottet för ytterligare beredning. Om riksdagen beslutar om återförvisning, har delbesluten fallit. Beslut enligt denna paragraf om återförvisning av ett ärende får inte upprepas.

Författningsutredningen påpekade att om ett avgörande har delats upp på delbeslut kan den situationen uppstå att det i och för sig föreligger majoritet för varje enskilt delbeslut, men inte för avgörandet i dess helhet (FRO 4:5, SOU 1963:18 s. 143 f.). Det var också tänkbart att olika delbeslut kunde stå i strid med varandra. Med hänsyn härtill föreslog utredningen ett stadgande att i fråga om ett lagärende, som delats upp på delbeslut, skulle riksdagen besluta om att anta eller förkasta lagförslaget i dess helhet sådant det förelåg efter delbesluten. Därigenom fick man enligt utredningen en garanti för att det fanns en majoritet för lagförslaget.

Stadgandet borde enligt utredningen begränsas till att avse lagärenden. Utredningen påpekade att det visserligen förekom uppdelning på delbeslut även i fråga om andra ärenden, men ifrågavarande komplikationer tycktes ha förekommit egentligen endast beträffande lagärenden. Beslut om antagande eller förkastande av ett lagförslag i dess helhet sådant det förelåg efter delbesluten borde enligt utredningen vara obligatoriskt och fattas med acklamation eller omröstning. Någon ny överläggning i saken borde inte få förekomma.

Utredningen anförde också att det var tänkbart att de påtalade komplikationerna väsentligen var av teknisk art och att de kunde undanröjas genom ytterligare utskottsberedning. Det var enligt utredningen vidare möjligt att genom sådan utskottsberedning även i annat fall komma till rätta med komplikationerna.

Grundlagberedningen framhöll att när det gäller att bedöma lämpligheten av obligatoriskt slutavgörande i lagärende, i vilket det har förekommit delbeslut, måste beaktas det fallet att det redan från början föreligger yrkande om avslag på förslaget i dess helhet, vid sidan om ändringsyrkanden vid två eller flera paragrafer i lagförslaget (SOU 1972:15 s. 283). Enligt beredningen kan man i detta läge antingen först rösta för och emot avslagsyrkandet och därefter, om detta yrkande inte bifalls, genom delbeslut fastställa lagens lydelse. Beredningen påpekade vidare att man också kan gå den motsatta vägen och därefter rösta huruvida förslaget i sålunda föreliggande skick bör antas eller

förkastas. Praxis följde den först angivna propositionsordningen. Beredningen framhöll att man fick gå över till den senare ordningen om man införde en föreskrift om obligatoriskt slutavgörande.

Ingetdera förfaringsstättet var enligt beredningen invändningsfritt. Mot det senare kunde det anmärkas att det genomgående favoriserar anhängarna till avslagslinjen. Dessa kunde nämligen få tillfälle att vid de olika omröstningarna om de olika lagrummen rösta fram en lydelse, som var oacceptabel för riksdagsmajoriteten. Beredningen förordade att den ditills tillämpade ordningen skulle användas även i framtiden. Något stadgande i riksdagsordningen som direkt lade hinder i vägen för det andra av de två diskuterade förfaringsätten ville beredningen dock inte föreslå. En konsekvens av beredningens ställningstagande blev emellertid att någon bestämmelse om obligatoriskt slutavgörande i lagärende inte togs upp i förslaget till riksdagsordning. Beredningen framhöll också att ett avgörande skäl var att man redan genom att införa en särskild möjlighet till återremiss (5 kap. 7 § RO, se ovan) i stor utsträckning kunde neutralisera olägenheterna av att innehållet i skilda lagrum bestämdes genom delbeslut.

Bestämmelser om utfärdande och kungörande av författningar

Enligt 8 kap. 19 § första stycket RF skall beslutad lag utfärdas av regeringen utan dröjsmål. Lag med sådana föreskrifter om riksdagen eller dess myndigheter som inte skall tas in i grundlag eller riksdagsordningen kan dock utfärdas av riksdagen.

Vidare föreskrivs i andra stycket att lagar skall kungöras så snart det kan ske. Detsamma gäller förordningar, om inte annat föreskrivs i lag.

Närmare bestämmelser om kungörande av lagar finns i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar.

I Statsrådsberedningens riktlinjer för författningsskrivning *Gröna boken* (Ds 1998:66) påpekas att varje lag skall utfärdas för sig, dvs. regeringen får inte föra samman två beslutade lagändringar till en författning (s. 113). Detta skulle strida mot den formella lagkraftens princip, eftersom man i så fall måste redigera ihop lagarnas ingresser samt ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.

Sammanfattning och kommentar

Som framgått finns inga uttryckliga regler för vilken beslutsordning som skall användas vid den slutliga prövningen av ett vilande grundlagsförslag. Första gången konstitutionsutskottet hade att foga ett yttrande till sin anmälan till kammaren om vilande grundlagsförslag vid riksmötet 1976/77 gjorde utskottet ett uttalande om vad den slutliga prövning som riksdagen har att företa innebär. Enligt utskottet innebär denna prövning att ta ställning till varje särskilt grundlagsförslag som en *enhet*, och inte att ånyo pröva lösningen av olika delfrågor. Utskottet lade vid detta tillfälle inte fast någon ny praxis, utan gav uttryck för den ordning som hade tillämpats dessförinnan och som man också har använt sig av därefter ända fram till i dag.

Även om det saknas uttryckliga regler för hur beslutsordningen skall se ut vid riksdagens slutliga prövning av ett grundlagsförslag, kan man inte säga att praxis har vuxit fram på ett oreglerat område. Om man ser på praxis i belysningen av de regler som gäller dels kravet på två likalydande beslut vid grundlagsändring, dels hur ärenden i riksdagen och i synnerhet lagärenden avgörs, synes praxis vara i enlighet med och en konsekvens av dessa regler. Praxis kring beslutsordningen i grundlagsärenden är alltså inte något som i egentlig mening avviker från vad som gäller för andra lagärendens avgörande, utan torde snarare vara en följd av hur dessa hanteras.

Av grundläggande betydelse för förståelsen av praxis kring beslutsordningen i grundlagsärenden är alltså vad som utgör ett *ärende*, och i synnerhet ett lagärende, i riksdagen. Ett ärende i riksdagen är den *sakfråga* som riksdagen skall eller kan ta ställning till. Ett en gång väckt, självständigt förslag bildar *ramen* för ärendets fortsatta behandling. En proposition med lagförslag kan innehålla ett eller flera ärenden. Detsamma gäller motioner från allmänna motionstiden (i en motion får dock inte sammanföras förslag i skilda ämnen, jfr 3 kap. 9 § andra stycket RO). En följdmotion är dock inget självständigt ärende eller sakfråga, utan utgör ett osjälvständigt förslag som tillförs ett redan väckt ärende, dvs. en följdmotion behandlas *inom ramen* för ärendet.

När ett lagärende skall avgöras kan detta, t.ex. om det har väckts följdmotioner med förslag på andra lösningar i olika delfrågor, behöva ske punktvis genom delbeslut. Som framgått ovan har det inte införts något krav på ett obligatoriskt slutavgörande i lagärenden, dvs. det krävs inte att riksdagen fattar ett särskilt, avslutande beslut varigenom riksdagen antar lagen (om t.ex. ändring i gällande lag) sådan den föreligger efter delbesluten. Dock måste det av propositionsordningen för ärendets avgörande framgå att riksdagen antar ifrågavarande lag, eftersom det är enbart genom ett sådant beslut som riksdagen kan anta en ny lag eller ändra eller upphäva en gällande lag. Detta följer, som redovisats ovan, av den formella lagkraftens princip. Av regeringsformens bestämmelser framgår vidare att det är den beslutade lagen som sedan utfärdas av regeringen och kungörs i behörig ordning. Det beslut varigenom riksdagen avgör det aktuella lagärendet består alltså i att riksdagen antar den lag som är i fråga. Ett lagärende avgörs alltså genom att riksdagen tar ställning till *helheten*, inte de enskilda delfrågorna.

Ett grundlagsärende prövas vid riksdagens första beslut på precis samma sätt som ett vanligt lagärende. Den enda skillnaden är att riksdagen genom sitt beslut inte slutligt avgör ärendet, utan man beslutar att anta den aktuella grundlagen som vilande. Det beslut, varigenom riksdagen preliminärt avgör ärendet, tar alltså inte heller i detta fall sikte på delfrågorna utan på helheten. Riksdagen antar alltså grundlagsförslaget som sådant som vilande. Därmed framstår den praxis som konstitutionsutskottet gav uttryck för vid 1976/77 års riksmöte som en logisk följd av och i enlighet med gällande regler, nämligen att också den slutliga prövningen innebär att man tar ställning till grundlagsförslaget som en enhet. Därmed blir det första och det andra beslutet att anta den aktuella grundlagen likalydande.

3.5 Diskussioner i riksdagen kring den valda enheten

Inledning

Som påpekats ovan har regeringens formulering av den enhet som utgör ett grundlagsärende i allmänhet accepterats av riksdagen som ramen för dess prövning, och som vid den slutliga prövningen skall antingen antas eller förkastas. En minoritet i konstitutionsutskottet, som visserligen avser att slutligen anta det vilande grundlagsförslaget, kan inför riksdagens andra beslut ändock känna ett behov av att markera att man vid det första beslutet hade avlämnat en reservation i en viss delfråga och att man fortfarande har samma inställning i denna delfråga. En sådan markering brukar göras i ett särskilt yttrande, där man vanligen har anfört att ”på grund av hittills gällande praxis beträffande beslutsordningen i ärenden av detta slag har de avstått från att nu framställa yrkande om att den aktuella bestämmelsen skall utgå ut det vilande grundlagsförslaget” (se t.ex. bet. 1988/89:KU2).

Det har dock vid några tillfällen förekommit att en diskussion i riksdagen har uppstått kring den valda enheten för ett grundlagsärende. Nedan redovisas först ett grundlagsärende från mitten av 1980-talet, där man i riksdagen var överens om att ett grundlagsärende skulle delas upp på tre skilda ärenden. Därefter redovisas två grundlagsärenden där man inte har varit helt överens i riksdagen om hur enheten skall se ut. Den fråga som därmed har ställts på sin spets har rört i vilka enskilda delar reservationer kan lämnas inför riksdagens slutliga beslut. Det sista av dessa ärenden är det grundlagsärende från 2001/2002 som kan sägas vara upphovet till att denna uppföljning och utvärdering inleddes.

Grundlagsförslag med anledning av proposition 1984/85:83 om ändring i regeringsformen m.m.

Som redovisats ovan har det förekommit att riksdagen inte har accepterat den enhet som av regeringen har presenterats som ett och samma grundlagsärende, utan riksdagen har delat upp regeringens grundlagsförslag på flera ärenden. Så skedde med anledning av regeringens förslag i proposition 1984/85:83 om ändring i regeringsformen. I propositionen föreslogs en ny bestämmelse i regeringsformen som rörde den kommunala beslutanderätten i krig och krigsfara. Därutöver föreslogs en ändring i övergångsbestämmelserna till lagen (1976:871) om ändring i regeringsformen för att det skulle bli möjligt att förhandsgranska videogram som skall visas offentligt. Vidare innehöll propositionen ett förslag om att riksdagens lönelegation skulle avskaffas och dess uppgifter föras över till riksdagens finansutskott. Detta förslag föranledde ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen samt vissa följdändringar i riksdagsordningens tilläggsbestämmelser och i sekretesslagen.

Samtliga föreslagna ändringar i regeringsformen och i övergångsbestämmelserna till lagen (1976:871) om ändring i regeringsformen lades fram i en och samma lag om ändring i regeringsformen (a. prop. s.12 f.). När det gällde

avskaffandet av riksdagens löne delegation lades det fram förslag till följdlagsstiftning i form av en lag om ändring i riksdagsordningen samt en lag om ändring i sekretesslagen (a. prop. s. 27 f.).

Vid behandlingen i riksdagen delade konstitutionsutskottet upp propositionens lagförslag i tre skilda ärenden. Förslaget till en ny bestämmelse i regeringsformen som rörde den kommunala beslutsrätten i krig och krigsfara behandlades i betänkande 1984/85:KU18. Vidare behandlades förslaget om en ändring i övergångsbestämmelserna till lagen (1976:871) om ändring i regeringsformen, som innebar att det skulle bli möjligt att förhandsgranska videogram som skall visas offentligt, i betänkande 1984/85:KU20. Därutöver behandlades i betänkande 1984/85:KU34 förslaget om ändring i regeringsformen som rörde att riksdagens löne delegation skulle avskaffas och dess uppgifter föras över till finansutskottet.

Genom betänkande 1985/86:KU1 anmälde konstitutionsutskottet samtliga vilande grundlagsförslag från riksmötet 1984/85 för slutligt beslut. Anmälan rörde således bl.a. de ovan redovisade tre ärendena. Utskottet hemställde om slutligt beslut i dessa ärenden i tre skilda hemställanspunkter, var och en avseende ett vilande förslag till lag om ändring i regeringsformen.

Behandlingen av de ovan redovisade grundlagsärendena är ett exempel på att konstitutionsutskottet/riksdagen inte känt sig bundet/bunden av hur regeringen i en proposition har redovisat hur ramen för ett grundlagsärende ser ut. I stället fann man vid riksdagsbehandlingen att ärendet rörde tre olika sakfrågor, och delade därför upp det på tre skilda grundlagsärenden inför det första riksdagsbeslutet. Uppdelningen tydliggjordes genom att utskottet behandlade ärendena i tre olika betänkan.

Grundlagsärendet om inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor

I proposition 1993/94:117 föreslog regeringen bl.a. en ny bestämmelse i regeringsformen – 2 kap. 23 § – som föreskrev att lag eller föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Propositionen innehöll också förslag till några ytterligare ändringar i regeringsformen. I bestämmelsen i 2 kap. 18 § om rätt till ersättning vid expropriation eller annat sådant förfogande föreslogs en närmare precisering av det egendomsskydd som Europakonventionen anger. Ett uttryckligt förbehåll för allemansrätten i denna bestämmelse föreslogs också. Vidare föreslogs att det som en ny grundläggande fri- och rättighet skulle föras in ett skydd för närings- och yrkesfriheten. En bestämmelse som garanterar alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten rätt att kostnadsfritt få grundläggande utbildning i allmän skola föreslogs också samt att det allmänna skulle svara för att det finns högre utbildning.

Propositionens hemställan innehöll en punkt med förslag till lag om ändring i regeringsformen där samtliga föreslagna ändringar ingick.

Konstitutionsutskottet behandlade propositionens förslag i sitt betänkande 1993/94:KU24. Utskottets hemställan inför riksdagens första beslut innehöll sex punkter där olika delar av regeringens förslag till lag om ändring i regeringsformen behandlades samt ett av utskottet framlagt förslag till en kompletterande ändring i 8 kap. 18 § RF. Tre reservationer hade lämnats i dessa delar, samt en meningsyttring från en suppleant i utskottet.

I sitt betänkande 1994/95:KU5 anmälde konstitutionsutskottet det vilande beslutet rörande förslag till lag om ändring i regeringsformen för slutligt beslut. I en punkt hemställde utskottet att riksdagen slutligen skulle anta förslaget till lag om ändring i regeringsformen.

Två partier i utskottet hade emellertid haft invändningar rörande den valda enheten. Av konstitutionsutskottets allmänna protokoll från den 25 oktober 1994 (prop. 1994/95:3), § 3.9, framgår att en ledamot (mp) yrkade att förslaget till 2 kap. 18 § RF skulle utgå ur det vilande grundlagsförslaget. Ordföranden vägrade med hänsyn till rådande praxis att ställa detta yrkande under proposition. Utskottet beslutade i enlighet med ordförandens förslag. Ledamöterna från Vänsterpartiet och Miljöpartiet reserverade sig mot beslutet.

I ett särskilt yttrande till utskottets betänkande erinrade Vänsterpartiet om sin meningsyttring vid utskottets behandling inför det första beslutet, där man ansett att riksdagen borde avslå regeringens förslag till lag om ändring i regeringsformen i vissa delar. Vänsterpartiet vidhöll nu sin inställning. Vidare ansåg man att det inte fanns något sakligt samband mellan den föreslagna förstärkningen av egendomsskyddet samt närings- och yrkesfriheten å den ena sidan och allemansrätten, rätten till utbildning och Europakonventionens konstitutionella ställning å den andra sidan. Partiet ansåg att när ärendet nu anmälades för slutligt beslut borde det ha varit möjligt att fullfölja dess inställning med yrkande att riksdagen förkastade förslaget i de delar som var föremål för avslagsyrkande i meningsyttringen. Utskottsmajoriteten hade emellertid inte tillåtit detta. Enligt majoriteten måste de olika paragraferna ses som en enhet och då i sin helhet antingen antas eller förkastas. Vänsterpartiet ansåg att konsekvensen därmed blev att en riksdagsmajoritet i fall som detta kan binda upp en framtida riksdag på ett olyckligt sätt. Då övriga delar av förslagen var positiva valde Vänsterpartiet att genom detta särskilda yttrande framföra sin uppfattning.

Även Miljöpartiet invände mot den valda enheten för ärendet. Man anförde i ett särskilt yttrande att förslaget om förstärkning av egendomsskyddet saknade samband med Europakonventionen och ärendet i övrigt. Enligt Miljöpartiet borde det ha varit möjligt att inför det slutliga beslutet lägga fram en reservation med ett yrkande om att riksdagen förkastade förslaget i denna del.

Utskottsmajoriteten (s, m, fp och c) anförde i ett särskilt yttrande att lagförslagen i detta ärende var sakligt förbundna med varandra.

Ändringar i regeringsformen rörande samarbetet i EU m.m.

I proposition 2001/02:72 föreslog regeringen ändringar i bl.a. regeringsformen och riksdagsordningen. Förslaget innebar att skyddet för utsatta grupper kompletterades och förstärktes i regeringsformens målsättningsstadgande (1 kap. 2 §). Där föreslogs också en föreskrift om skydd för miljön. Vidare föreslogs en ändring av främst språklig karaktär i bestämmelsen rörande rikets indelning i kommuner (1 kap. 7 §). Därutöver föreslogs ändringar beträffande normgivningsrätten på kulturmiljöområdet (8 kap. 7 §) samt rörande Lagrådets sammansättning (8 kap. 18 §). Dessutom föreslogs ändringar i 10 kap. som innebar dels att riksdagen gavs möjlighet att överlåta beslutanderätt inom ramen för samarbetet i EU (5 §), dels att det av grundlagen uttryckligen skulle framgå att riksdagen kan godkänna en ännu inte slutförhandlad internationell överenskommelse inom ramen för samarbetet i EU (2 §). Det föreslogs också att det skulle föras in en bestämmelse i 10 kap. 6 § om att regeringen förlöpande skall informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom samarbetet i EU. Sistnämnda förslag föranledde en ändring i riksdagsordningen.

I propositionen föreslogs under en punkt en lag om ändring i regeringsformen och under en annan punkt en lag om ändring i riksdagsordningen.

Konstitutionsutskottet behandlade förslagen i betänkande 2001/02:KU18. I sitt förslag till riksdagsbeslut behandlade utskottet förslagen under sex olika förslagspunkter. Utskottets förslag föranledde två reservationer.

I betänkande 2002/03:KU6 anmälde konstitutionsutskottet det vilande förslaget till lagar om ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen för slutligt beslut. Utskottet föreslog under en punkt att riksdagen slutligen antog förslaget till dels lag om ändring i regeringsformen, dels lag om ändring i riksdagsordningen.

Tre partier i konstitutionsutskottet hade dock invändningar rörande den valda enheten. I ett särskilt yttrande anförde Moderaterna att de föreslagna ändringarna i regeringsformen gällde tre separata frågor. Man ansåg att riksdagen vid det andra beslutstillfället borde få ta ställning till dessa var och en för sig. Först därigenom blev det möjligt att fullt ut reflektera över de åsikter riksdagen rymde. Separata beslut var också den beslutsform som enligt Moderaterna närmast anslöt till stadgandet i 8 kap. 15 § RF om att riksdagens beslut vid det första och andra beslutstillfället skall vara likalydande. Man konstaterade att en sådan beslutsordning emellertid inte skulle komma att tillämpas. Moderata samlingspartiet skulle under dessa omständigheter komma att vid det andra beslutstillfället rösta ja till de föreslagna ändringarna i regeringsformen och i riksdagsordningen. Innebörden av detta ställningstagande var emellertid att partiet vidhöll samma uppfattning i de tre frågorna som vid riksdagens första beslut. Man framhöll att ställningstagandet nu innefattade en kombination av ett ja till huvuddelen av de föreslagna ändringarna och en förklaring att detta ja inte inbegrep ändringar i 10 kap. 2 § RF. Den valda beslutsordningen gav enligt Moderaterna inte möjlighet att på ett annat rättvisande sätt åskådliggöra partiets mening.

Vidare anförde Vänsterpartiet i ett särskilt yttrande att det vilande grundlagsförslaget inrymde ett flertal ändringar av regeringsformen, ändringar som i flera fall hade föga med varandra att göra. Vänsterpartiet stödde dessa ändringar. Man ville särskilt peka på de förstärkta formuleringarna om det allmännas ansvar för en god miljö i 1 kap. 2 § RF samt den i samma paragraf utvidgade och preciserade skyldigheten för det allmänna att motverka diskriminering. Man stödde också ändringen av 10 kap. 2 § RF. Dock konstaterade man att riksdagens beslutsordning, sådan den har tolkats i praxis, tyvärr inte medgav att Vänsterpartiet fullföljde sitt ställningstagande i dessa delar då beslutsordningen innebar att samtliga vilande grundlagsändringar i detta betänkande skulle avgöras i ett beslut. De tvingades därför – på grund av den vikt de tillmätte ändringen av 10 kap. 5 § RF – att rösta nej till samtliga ändringar.

Därutöver anförde Miljöpartiet i ett särskilt yttrande att gällande praxis beträffande beslutsordningen i ärenden om grundlagsändring innebär att de olika paragraferna i förslaget till lag om ändring i regeringsformen vid riksdagens slutliga behandling skall ses som en enhet. Denna enhet skall då i sin helhet antingen antas eller förkastas av riksdagen. Detta innebar för Miljöpartiets del att man, om man ville fullfölja sina ställningstaganden från vårens riksdagsbehandling, nu måste förkasta också förslaget till övriga ändringar i regeringsformen. Man påpekade att dessa bl.a. innebar ett förstärkt grundlagsskydd för utsatta grupper och för miljön, vilka partiet självfallet ställde sig bakom. De ansåg dock att förslaget till ändringar i 10 kap. 2 och 5 §§ RF var förknippade med så allvarliga brister ur demokratisk synvinkel att de nu valde att fullfölja sina ställningstaganden från vårens riksdagsbehandling. Man ville understryka att man ansåg nuvarande praxis vara märklig och innebar att tanken med att grundlagsändringar skall underställas två riksdagsbeslut urholkades. Denna praxis hade emellertid tvingat dem att prioritera mellan de förslag på ändringar i grundlagen som förelåg, och de konstaterade att ändringen i 10 kap. 2 och 5 §§ RF tyvärr innehöll mer av substans än ändringarna som föreskrev förstärkt grundlagsskydd för utsatta grupper och miljön. De befarade också, utifrån de erfarenheter EU-medlemskapet hittills inbringat, att skyddet för utsatta grupper och miljön försvagades i och med övriga ändringar i RF, och inte stärktes. Man anförde att man därmed nödgades rösta nej till det vilande förslaget till lag om ändring i regeringsformen i dess helhet.

3.6 Avslutande kommentar

Problem på grund av gällande regler för beslutsordningen?

Om man anser att det finns problem förknippade med den hittills tillämpade beslutsordningen rörande vilande grundlagsförslag – t.ex. såsom anförts att ”en riksdagsmajoritet kan binda upp en framtida riksdag på ett olyckligt sätt” eller att ”tanken med att grundlagsändringar skall underställas två riksdagsbeslut urholkas” – kan man fråga sig på vilket sätt problemen skall angripas? Kan problemen, för det första, härledas till gällande regler?

I redovisningen ovan har påpekats att det inte finns uttryckliga regler för vilken beslutsordning som skall tillämpas vid den slutliga prövningen av ett vilande grundlagsförslag. Emellertid kan man inte säga att praxis har vuxit fram på ett oregerat område. Av särskild betydelse är dels reglerna för vad som är ett lagärende i riksdagen och hur ett sådant avgörs, dels kravet på att de två riksdagsbesluten om att ändra grundlag skall vara likalydande. Dessa regler i samverkan ger vid handen den beslutsordning som hitintills tillämpats vid det slutliga beslutet. Om man skall hårdra resonemanget kan man påstå att det egentligen inte är fråga om någon beslutsordning framvuxen genom *praxis*. Reglerna tycks nämligen inte ge utrymme för någon alternativ beslutsordning. Ett lagärende avgörs ju genom att riksdagen beslutar i fråga om den aktuella lagen som sådan, dvs. i fråga om helheten (av detta följer bl.a. att om ett lagärende har delats upp på två eller flera beslut och återförvisning beslutas efter det sista delbeslutet, har delbesluten fallit, se 5 kap. 7 § RO). Ett beslut om att ett grundlagsförslag skall vila innebär således att det är den föreslagna lagen, sådan den ser ut efter delbesluten, som preliminärt antas. För att de båda riksdagsbesluten skall bli likalydande, måste också det slutliga beslutet avse denna lag, dvs. helheten.

Vad som nu sagts innebär att om man anser att problem med beslutsordningen bör lösas genom att gällande regler ändras, får en sådan ändring antingen avse det sedan länge gällande kravet på två likalydande beslut *eller* de allmänt gällande reglerna för vad som är ett lagärende och hur dessa avgörs.

Problem med för stora "grundlagspaket"

Vid en närmare granskning av framför allt de grundlagsärenden där en diskussion har uppstått kring hur dessa ärenden slutligen skall avgöras, synes diskussionerna inte ha gällt beslutsordningen i sig och reglerna för denna. I stället synes diskussionen ha gällt just den valda enheten, dvs. hur man i respektive fall har "paketerat" grundlagsärendet. I samtliga fall har det handlat om att man har ansett att "paketet" har varit för stort, dvs. att det inte har rört en enda utan – som man uppfattat det – flera sakfrågor.

På vilka sätt har det då betydelse hur man "paketerar" ett grundlagsärende? I de fall grundlagsärenden avgörs i enhällighet vid i vart fall det slutliga riksdagsbeslutet har det ingen betydelse. Problem uppstår, som framgått, om en avvikande minoritetsmening finns i en viss fråga och minoriteten inte accepterar att det är fråga om en avvikande mening i en delfråga, utan anser att reservationsrätt rörande denna fråga borde föreligga även vid det slutliga beslutet. Man kan också tänka sig ett fall där majoriteten i ett grundlagsärende svänger mellan det första och det slutliga beslutet, och den nya majoriteten i riksdagen vill förkasta det vilande beslutet. Ett för stort "paket" kan då uppfattas "binda upp" riksdagsmajoriteten och göra det svårare att förkasta ett grundlagsförslag.

Ett alltför stort ”grundlagspaket” synes dock utgöra ett särskilt problem när det gäller möjligheten enligt 8 kap. 15 § tredje stycket RF att besluta om folkomröstning i en grundlagsfråga. Yrkande om sådan folkomröstning kan framställas inom femton dagar från det att riksdagen antog det aktuella grundlagsförslaget som vilande. Ett sådant yrkande kan alltså framställas *efter* det att riksdagen har fattat sitt första beslut, dvs. vid en tidpunkt då det saknas möjlighet att ”paketera om” ett grundlagsärende som uppfattas som alltför stort för att utgöra en lämplig folkomröstningsfråga. Särskilt med tanke på möjligheten att besluta om folkomröstning i en grundlagsfråga kan således ett alltför stort ”grundlagspaket” innebära ett konstitutionellt problem. (I förarbetena till 8 kap. 15 § tredje stycket RF synes man medveten om problemet, eftersom man påpekar att svårighet kan uppstå gällande vad som skall anses vara ett vilande grundlagsförslag i motsats till två eller flera, se prop. 1978/79:195 s. 53 f. Föredragande statsrådet påpekade härvid att det följer av 2 kap. 9 § RO att denna fråga i första hand skall avgöras av talmannen i samband med kammarbehandlingen. Vad som härvid sägs i förarbetena förutsätter dock att yrkandet om folkomröstning framställs i samband med kammarbehandlingen av grundlagsärendet och inte under de femton dagarna därefter.)

Vem bestämmer om det är fråga om ett eller flera grundlagsärenden, och när skall en sådan fråga senast avgöras?

Vid en granskning av hur grundlagsärenden har presenterats i propositioner framgår att praxis har varierat. Före 1974 års författningsreform förekom att regeringen avlämnade enbart ett fåtal grundlagspropositioner till riksdagen. Dessa propositioner kunde i stället innehålla flera grundlagsärenden. Ärendena åtskildes därvid på ett tydligt sätt i propositionens hemställan. Efter 1974 års författningsreform förefaller det vanligaste vara att varje proposition innehåller ett grundlagsärende. Under i vart fall den senaste tioårsperioden kan en tendens mot allt större ”grundlagspaket” skönjas. Numera kan propositionerna därför innehålla förslag till dels ändringar som av uppenbara skäl, t.ex. lagtekniska och systematiska skäl, måste hållas ihop (och ibland kan avse paragrafer i flera grundlagar), dels förslag som av inte lika uppenbara skäl fogats in i samma grundlagsärende. Om ändringsförslagen i en grundlagsproposition tar sikte på paragrafer i flera grundlagar, brukar hemställan punktvis behandla förslag om ändring i varje grundlag för sig. De skilda punkterna i propositionens hemställan får därmed uppfattas utgöra förslag till olika delbeslut i det aktuella grundlagsärendet.

Konstitutionsutskottets praxis rörande hur behandlingen av grundlagsförslag redovisas i betänkanden har också varierat. Under den tid då regeringen avlämnade enbart ett fåtal grundlagspropositioner, som dock var och en kunde innehålla flera grundlagsärenden, redovisade också utskottet i allmänhet sin första behandling av grundlagsförslagen i ett fåtal utlåtanden. Däremot anmäldes de vilande grundlagsförslagen i flera s.k. memorial, som emellertid även de kunde beröra flera grundlagsärenden.

Efter 1974 års författningsreform övergick utskottet till att redovisa sin andra behandling av aktuella vilande grundlagsförslag i ett enda betänkande. I utskottets hemställan gjordes dock en tydlig åtskillnad mellan de olika grundlagsärendena; den kunde alltså innehålla t.ex. flera punkter som samtliga avsåg lag om ändring i regeringsformen. Sedan 1990-talet har utskottet övergått till att redovisa grundlagsärendena i skilda betänkanden också vid den andra behandlingen. I vart och ett av dessa betänkanden brukar vilande grundlagsförslag tas upp under en och samma hemställanspunkt (betecknas numera förslagspunkt), dvs. även i de fall då det är fråga om ändringar i flera grundlagar. Det kan konstateras att en sådan ordning är konsekvent om ändringsförslagen tillhör ett och samma grundlagsärende, eftersom ändringarna då utgör delar i samma enhet.

Som redovisats i det föregående har konstitutionsutskottet vid behandlingen av grundlagsförslag inte känt sig bundet av hur regeringen har uppfattat att det aktuella grundlagsärendet ser ut, dvs. vilka olika delfrågor som ingår i ärendet. Det har, som framgått, förekommit diskussioner huruvida det har varit fråga om ett grundlagsärende i motsats till två eller flera. I ett fall har konstitutionsutskottet också vid sin första behandling delat upp ett grundlagsärende (såsom det presenterats i propositionen) på tre skilda ärenden. Vid sin beredning av grundlagsförslag står det alltså utskottet fritt att redovisa sin uppfattning huruvida det är fråga om ett eller flera ärenden. Enligt 2 kap. 9 § RO ankommer det dock i första hand på talmannen att avgöra en sådan fråga. Av samma bestämmelse framgår att om talmannen och kammaren inte är överens, skall talmannen hänvisa frågan till konstitutionsutskottet för avgörande. Proposition får därefter inte vägras på vad utskottet har förklarat inte strider mot grundlag eller mot riksdagsordningen.

Frågan är härefter *när* ett grundlagsärende kan delas upp på flera ärenden. Som framgått har, i de två fall då delade meningar har funnits i riksdagen om den valda enheten för då aktuella grundlagsärenden varit den rätta, diskussionen uppstått inför det andra och slutliga riksdagsbeslutet. Som framgått finns inte någon bestämmelse vare sig i regeringsformen eller i riksdagsordningen som uttryckligen reglerar beslutsordningen i grundlagsärenden, vare sig vid det första eller andra beslutet. Det har ovan framhållits att praxis kring beslutsordningen inte har vuxit fram på ett oreglerat område, utan av betydelse är dels reglerna för vad som är ett lagärende i riksdagen och hur ett sådant avgörs, dels kravet på att de två besluten om att ändra grundlag skall vara likalydande. Som påpekats tycks dessa regler egentligen inte ge utrymme för någon alternativ beslutsordning. Ett lagärende avgörs genom att riksdagen beslutar i fråga om den aktuella lagen som sådan, dvs. i fråga om helheten. Att anta ett grundlagsförslag som vilande innebär därmed att det är den föreslagna lagen, sådan den ser ut efter delbesluten, som preliminärt antas. För att de båda riksdagsbesluten skall bli likalydande, måste också det slutliga beslutet avse denna lag, dvs. helheten. Av detta torde följa att det inte är möjligt att

inför det andra riksdagsbeslutet dela upp en som vilande antagen lag om ändring i aktuell grundlag. De båda besluten att anta grundlagen i fråga skulle då inte bli likalydande.

Om man vid riksdagsbehandlingen finner att ett grundlagsärende bör delas upp på två eller fler ärenden, bör detta alltså ske inför det första riksdagsbeslutet. Att göra en sådan uppdelning inför riksdagens andra beslut, när det redan finns en preliminärt antagen lag om ändring i aktuell grundlag, torde inte vara i överensstämmelse med kravet på likalydande beslut i 8 kap. 15 § första stycket RF.

4 En kommentar till de båda frågeställningarnas beröringspunkter

Denna uppföljning och utvärdering inleddes i föreställningen att dess båda teman – folkomröstning om vilande grundlagsförslag samt beslutsordningen i grundlagsärenden – rörde två frågeställningar som inte egentligen hade någon beröring med varandra.

Vid den inledande analys som har gjorts av de regler som har betydelse för de båda frågeställningarna har det dock visat sig att dessa har beröringspunkter med varandra. Frågan om hur och när det bör avgöras vilken enhet som skall utgöra ett grundlagsärende har visat sig ha en avgörande betydelse för folkomröstningsfrågan. Genom att riksdagen avgör vilken enhet som utgör det aktuella grundlagsärendet, avgörs också vad som skall utgöra den fråga som svenska folket skall ta ställning till i en eventuell folkomröstning. Den slutsats som har dragits ovan beträffande beslutsordningen i grundlagsärenden är vidare att gällande regler ger vid handen att en eventuell uppdelning av ett grundlagsärende, sådant det presenterats av regeringen, på två eller fler ärenden *skall* ske senast inför det första riksdagsbeslutet.

En komplicerande omständighet i detta sammanhang är att yrkandet om folkomröstning i en grundlagsfråga kan framställas tidigast vid det sammanträde i kammaren då grundlagsärendet tas upp till behandling för ett första avgörande. Femtondagarsfristen för att framställa yrkande om folkomröstning börjar löpa från denna tidpunkt. Om man vid riksdagsbehandlingen inte har varit uppmärksam på att grundlagsärendet är ”*för stort*” – i vart fall för stort för att utgöra en lämplig fråga i en folkomröstning – och yrkandet om folkomröstning framställs under femtondagarsfristen efter det första beslutet, kan situationen bli komplicerad. Eftersom det första beslutet om att anta grundlagen i fråga redan är fattat, är det vid denna tidpunkt för sent att omformulera grundlagsärendet.

En enkel lösning på problemet skulle kunna vara att slopa femtondagarsfristen och i stället föreskriva att yrkande om folkomröstning senast skall framställas i samband med att det första beslutet om att anta aktuell grundlag fattas. I sådant fall skulle utrymme finnas att, innan riksdagen första gången fattar beslut om grundlagsärendet i fråga, t.ex. återförvisa ärendet till konsti-

tutionsutskottet för en uppdelning av ett alltför stort ”grundlagspaket”. För att kompensera ett slopande av femtondagarsfristen kan man möjligen tänka sig att i stället ha en regel som innebär att viss tid måste förflyta mellan det att utskottsbehandlingen avslutas och att betänkandet bordläggs i kammaren samt att därefter kammarbehandlingen av grundlagsförslaget sker. En sådan regel torde medföra att sommaruppehållet vid en utdragen utskottsbehandling får skjutas upp. Intresset av att iaktta en viss tidsfrist för att ett yrkande om folkomröstning skall kunna framställas före sommaruppehållet torde då inte komma i konflikt med intresset av att tillräcklig tid ges för utskottsbehandlingen av ett grundlagsförslag.

Det förefaller dock finnas flera problem med en sådan lösning. En regel om att en viss tid skall förflyta mellan utskotts- respektive kammarbehandling bör i och för sig föranleda att planeringen av ett visst grundlagsärende blir mer given på förhand. Dock hindrar inte en sådan regel en ”sen” riksdagsbehandling. Problemet med att en ”sen” riksdagsbehandling inte lämnar tillräckligt utrymme för en allmän debatt om grundlagsärendet och för praktiska förberedelser av en eventuell folkomröstning kvarstår således.

Ett annat problem med ett slopande av gällande femtondagarsfrist, som löper från riksdagsbeslutet, är att en debatt om ett grundlagsförslag – både i riksdagen och bland allmänheten – kanske uppstår först när riksdagens beslut om att anta förslaget som vilande är fattat.

Oavsett hur man ställer sig i frågan om femtondagarsfristen förefaller det vara av stor vikt att en diskussion om en eventuell folkomröstning uppstår före det att grundlagsärendet i fråga behandlas första gången av riksdagen, så att man vid denna behandling är uppmärksam på huruvida grundlagsärendet i fråga också utgör en lämplig folkomröstningsfråga.