

# Konstitutionsutskottets betänkande 2020/21:KU24

## Författningsfrågor

---

### Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen avslår samtliga motionsyrkanden. Yrkandena rör frågor om bl.a. bidrag till politiska partier, byte av partitillhörighet och ledamotsuppdraget, apanaget, statschefens kröning, regeringsbildning, kontrollen av en övergångsregering och tillkännagivanden. Andra motionsyrkanden rör ändring i lagstiftningen om karensregler för statsråd och höga statstjänstemän samt utredning av formerna för grundlagsändringar och domstolarnas oberoende. Det finns även motionsyrkanden om Europaparlamentet, subsidiaritetsprövningen inom EU, internationella avtal, den kommunala revisionen, avgifter för infrastruktur, en krislagstiftning, den offentliga äganderätten och public service. Vidare behandlas motionsyrkanden om en bestämmelse om att Sverige är en sekulär stat, en ny maktutredning, ett medborgarråd för rättvis omställning och en demokratikanon.

I betänkandet finns åtta reservationer (M, SD, C, V, L).

#### *Behandlade förslag*

Cirka 150 yrkanden i motioner från allmänna motionstiden 2019/20 och 2020/21.

# Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	3
Redogörelse för ärendet .....	8
Utskottets överväganden .....	9
Politiska partier och ledamotsuppdraget .....	9
Apanaget och statschefens kröning .....	15
Förhållandet mellan regeringen och riksdagen .....	20
Ändring i lagstiftningen om karensregler för statsråd och höga statstjänstemän .....	33
Utredning av formerna för grundlagsändringar och domstolarnas oberoende .....	37
Europaparlamentet och subsidiaritetsprövningen inom EU .....	51
Internationella avtal .....	59
Den kommunala revisionen .....	61
Avgifter för infrastruktur .....	67
En krislagstiftning .....	72
Den offentliga äganderätten .....	77
Public service .....	80
En bestämmelse om att Sverige är en sekulär stat .....	84
En ny maktutredning .....	86
Ett medborgarråd för rättvis omställning .....	88
En demokratikanon .....	89
Motioner som bereds förenklat .....	92
Reservationer .....	93
1. Statschefens kröning, punkt 4 (SD) .....	93
2. Regeringsbildning, punkt 5 (SD) .....	93
3. Ändring i lagstiftningen om karensregler för statsråd och höga statstjänstemän, punkt 8 (SD) .....	94
4. Utredning av formerna för grundlagsändringar och domstolarnas oberoende, punkt 9 (M) .....	94
5. Europaparlamentet, punkt 10 (L) .....	96
6. En krislagstiftning, punkt 15 (C) .....	96
7. Den offentliga äganderätten, punkt 16 (V) .....	97
8. En ny maktutredning, punkt 19 (V) .....	98
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	99
Motioner från allmänna motionstiden 2019/20 .....	99
Motioner från allmänna motionstiden 2020/21 .....	107

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## 1. Bidrag till politiska partier

Riksdagen avslår motionerna  
2019/20:87 av Bo Broman (SD) och  
2020/21:601 av Josef Fransson (SD) yrkande 3.

## 2. Byte av partitillhörighet och ledamotsuppdraget

Riksdagen avslår motionerna  
2019/20:1460 av Maria Stockhaus (M) yrkandena 1 och 2,  
2019/20:3168 av Markus Wiechel (SD) yrkande 2,  
2019/20:3216 av Markus Wiechel m.fl. (SD) yrkande 1,  
2020/21:1079 av Maria Stockhaus (M) yrkandena 1 och 2 samt  
2020/21:3392 av Markus Wiechel m.fl. (SD) yrkandena 2 och 6.

## 3. Apanaget

Riksdagen avslår motionerna  
2019/20:1922 av Robert Hannah (L) yrkandena 1–3 och  
2020/21:1517 av Robert Hannah (L) yrkandena 1–3.

## 4. Statschefens kröning

Riksdagen avslår motion  
2020/21:797 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 13.

*Reservation 1 (SD)*

## 5. Regeringsbildning

Riksdagen avslår motionerna  
2019/20:545 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 3 och  
2020/21:686 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 3.

*Reservation 2 (SD)*

## 6. Kontrollen av en övergångsregering

Riksdagen avslår motion  
2019/20:1738 av Kerstin Lundgren (C).

## 7. Tillkännagivanden

Riksdagen avslår motion  
2019/20:695 av Kjell-Arne Ottosson (KD).

## 8. Ändring i lagstiftningen om karensregler för statsråd och höga statstjänstemän

Riksdagen avslår motion  
2019/20:584 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkandena 8–10.

*Reservation 3 (SD)*

**9. Utredning av formerna för grundlagsändringar och domstolarnas oberoende**

Riksdagen avslår motionerna

2019/20:2699 av Ann-Sofie Alm (M) delyrkandena 1 och 2,

2019/20:2722 av Karin Enström m.fl. (M) yrkandena 1, 2 och 11,

2019/20:3245 av Linda Ylivainio m.fl. (C) yrkandena 1 och 2,

2020/21:2751 av Ann-Sofie Alm (M) delyrkandena 1 och 2 samt

2020/21:3474 av Karin Enström m.fl. (M) yrkandena 1–3.

*Reservation 4 (M)*

**10. Europaparlamentet**

Riksdagen avslår motionerna

2019/20:981 av Carina Ohlsson (S),

2019/20:2055 av Johan Pehrson m.fl. (L) yrkande 18 och

2020/21:3282 av Fredrik Malm m.fl. (L) yrkande 19.

*Reservation 5 (L)*

**11. Subsidiaritetstestningen inom EU**

Riksdagen avslår motionerna

2019/20:2818 av Lars Adaktusson m.fl. (KD) yrkande 3 och

2020/21:2776 av Lars Adaktusson m.fl. (KD) yrkande 3.

**12. Internationella avtal**

Riksdagen avslår motionerna

2019/20:1160 av Staffan Eklöf (SD) och

2020/21:235 av Staffan Eklöf (SD).

**13. Den kommunala revisionen**

Riksdagen avslår motion

2019/20:2037 av Lars Beckman (M).

**14. Avgifter för infrastruktur**

Riksdagen avslår motion

2020/21:2392 av Teres Lindberg (S).

**15. En krislagstiftning**

Riksdagen avslår motion

2020/21:3175 av Linda Modig m.fl. (C) yrkande 1.

*Reservation 6 (C)*

**16. Den offentliga äganderätten**

Riksdagen avslår motionerna

2019/20:125 av Jonas Sjöstedt m.fl. (V) yrkandena 1 och 2,

2019/20:1120 av Niklas Karlsson och Peter Persson (båda S) och  
2020/21:1788 av Niklas Karlsson och Joakim Sandell (båda S).

*Reservation 7 (V)*

## **17. Public service**

Riksdagen avslår motion

2020/21:2728 av Anna Sibinska m.fl. (MP) yrkande 4.

## **18. En bestämmelse om att Sverige är en sekulär stat**

Riksdagen avslår motion

2019/20:3195 av Markus Wiechel och Lars Andersson (båda SD)  
yrkande 1.

## **19. En ny maktutredning**

Riksdagen avslår motionerna

2020/21:167 av Maj Karlsson m.fl. (V) yrkande 3,

2020/21:1427 av Christer Nylander (L) och

2020/21:2415 av Aylin Fazelian m.fl. (S).

*Reservation 8 (V)*

## **20. Ett medborgarråd för rättvis omställning**

Riksdagen avslår motion

2020/21:3641 av Rebecka Le Moine och Lorentz Tovatt (båda MP).

## **21. En demokratikanon**

Riksdagen avslår motion

2020/21:2666 av Nina Lundström (L).

## **22. Motioner som bereds förenklat**

Riksdagen avslår motionerna

2019/20:127 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) yrkandena 1–3,

2019/20:189 av Rickard Nordin (C),

2019/20:221 av Björn Söder (SD) yrkande 1,

2019/20:223 av Björn Söder (SD),

2019/20:545 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkandena 4 och 5,

2019/20:546 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 7,

2019/20:583 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkandena 1, 2, 4, 5, 7, 9,  
10 och 12,

2019/20:584 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkandena 1–6,

2019/20:720 av Markus Wiechel (SD) yrkande 2,

2019/20:736 av Teres Lindberg (S),

2019/20:806 av Staffan Eklöf (SD),

2019/20:978 av Dag Larsson (S),

2019/20:1056 av Runar Filper (SD) yrkande 3,

2019/20:1159 av Staffan Eklöf (SD),

2019/20:1375 av Erica Nådin och Eva Lindh (båda S),  
2019/20:1673 av Sten Bergheden (M),  
2019/20:1687 av Johnny Skalin (SD),  
2019/20:1702 av Johnny Skalin (SD),  
2019/20:1708 av Johnny Skalin (SD),  
2019/20:1725 av Hampus Hagman (KD),  
2019/20:2060 av Bengt Eliasson m.fl. (L) yrkandena 1, 2 och 5,  
2019/20:2097 av Robert Hannah (L) yrkande 1,  
2019/20:2346 av Yasmine Bladelius m.fl. (S, C, L, MP, V) yrkandena  
1–6,  
2019/20:2527 av Maria Malmer Stenergard (M),  
2019/20:2722 av Karin Enström m.fl. (M) yrkandena 3 och 4,  
2019/20:3053 av Aron Emilsson (SD) yrkande 4,  
2019/20:3153 av Markus Wiechel (SD) yrkandena 1 och 2,  
2019/20:3378 av Bengt Eliasson m.fl. (L) yrkande 1,  
2020/21:70 av Björn Söder (SD) yrkande 1,  
2020/21:73 av Björn Söder (SD),  
2020/21:94 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) yrkandena 1–3,  
2020/21:154 av Hampus Hagman (KD),  
2020/21:232 av Staffan Eklöf (SD),  
2020/21:234 av Staffan Eklöf (SD),  
2020/21:313 av Rickard Nordin (C),  
2020/21:363 av Niels Paarup-Petersen m.fl. (C, S, L, MP, V) yrkandena  
1–6,  
2020/21:684 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkandena 1–3,  
2020/21:686 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkandena 4 och 5,  
2020/21:687 av Fredrik Lindahl m.fl. (SD) yrkande 8,  
2020/21:797 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkandena 1, 2, 5, 6, 8 och  
10–12,  
2020/21:807 av Aron Emilsson m.fl. (SD) yrkande 4,  
2020/21:1488 av Emilia Töyrä m.fl. (S),  
2020/21:1519 av Robert Hannah (L) yrkande 1,  
2020/21:1729 av Markus Wiechel (SD) yrkandena 1 och 2,  
2020/21:1918 av Hillevi Larsson och Emilia Töyrä (båda S),  
2020/21:2294 av Sten Bergheden (M),  
2020/21:2395 av Teres Lindberg (S),  
2020/21:2447 av Teresa Carvalho m.fl. (S),  
2020/21:2893 av Markus Wiechel (SD) yrkande 2,  
2020/21:3175 av Linda Modig m.fl. (C) yrkande 2,  
2020/21:3267 av Tina Acketoft m.fl. (L) yrkande 4,  
2020/21:3474 av Karin Enström m.fl. (M) yrkandena 4 och 5,  
2020/21:3517 av Hans Rothenberg (M),  
2020/21:3587 av Tina Acketoft m.fl. (L) yrkande 1 och  
2020/21:3602 av Runar Filper (SD) yrkande 3.

Stockholm den 8 april 2021

På konstitutionsutskottets vägnar

*Karin Enström*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Karin Enström (M), Hans Ekström (S), Ida Karkiainen (S), Matheus Enholm (SD), Per-Arne Håkansson (S), Linda Modig (C), Ida Drougge (M), Laila Naraghi (S), Tuve Skånberg (KD), Daniel Andersson (S), Tina Acketoft (L), Mikael Strandman (SD), Anna Sibinska (MP), Erik Ottoson (M), Per Söderlund (SD), Jessica Wetterling (V) och Lars Jilmstad (M).

## Redogörelse för ärendet

I betänkandet behandlar konstitutionsutskottet ca 150 motionsyrkanden om författningsfrågor från allmänna motionstiden 2019/20 och 2020/21. Av dessa behandlas ca 100 motionsyrkanden i förenklad ordning eftersom de rör samma eller i huvudsak samma frågor som riksdagen har behandlat tidigare under valperioden.

Motionsyrkandena rör frågor om bl.a. bidrag till politiska partier, byte av partitillhörighet och ledamotsuppdraget, apanaget, statschefens kröning, regeringsbildning, kontrollen av en övergångsregering och tillkännagivanden. Andra motionsyrkanden rör ändring i lagstiftningen om karensregler för statsråd och höga statstjänstemän samt utredning av formerna för grundlagsändringar och domstolarnas oberoende. Det finns även motionsyrkanden om Europaparlamentet, subsidiaritetsprövningen inom EU, internationella avtal, den kommunala revisionen, avgifter för infrastruktur, en krislagstiftning, den offentliga äganderätten och public service. Vidare behandlas motionsyrkanden om en bestämmelse om att Sverige är en sekulär stat, en ny maktutredning, ett medborgarråd för rättvis omställning och en demokratikanon.

De motionsyrkanden som behandlas förenklat handlar bl.a. om statskicket, vissa av successionsordningens bestämmelser, statschefens uppgifter, statschefens immunitet och ökad insyn i Kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet. Andra motionsyrkanden rör medlemskapet i EU och internationellt samarbete, granskningsförfarande för underlaget i EU-domstolens domar, nationella folkomröstningar, e-petition och folkmotion. Några motionsyrkanden gäller konstitutionsutskottets granskning, en minskning av antalet riksdagsledamöter, statsrådsförsäkran, ansvarsutkrävande vid agerande genom ombud, en författningsdomstol, normprövning, Lagrådets granskning, rättskipningens självständighet och Riksrevisionens uppgifter. Andra motionsyrkanden gäller bestämmelser om Sverige, det svenska språket, helgdagar och svenskt medborgarskap. Slutligen finns motionsyrkanden som rör nationella minoriteter och minoritetsspråken samt penningheten.

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



# Utskottets överväganden

## Politiska partier och ledamotsuppdraget

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om bidrag till politiska partier, byte av partitillhörighet och ledamotsuppdraget.

### Motionerna

#### *Bidrag till politiska partier*

Bo Broman (SD) efterlyser i motion 2019/20:87 ett tillkännagivande om att utreda förbud för politiska partier att ta emot bidrag från organisationer som har en särställning på den svenska arbetsmarknaden. Motionären framhåller att parter på arbetsmarknaden använder ekonomiska och personella resurser i omfattande insatser för ett enskilt politiskt parti och att det finns medlemmar som inte sympatiserar med partiet.

I motion 2020/21:601 begär Josef Fransson (SD) yrkande 3 att partistödet ska halveras. Enligt motionären skapar ett stort partistöd ett osunt oberoende för de politiska partierna av medlemmar och väljare.

#### *Byte av partitillhörighet och ledamotsuppdraget*

Markus Wiechel (SD) respektive Markus Wiechel m.fl. (SD) efterlyser i motion 2019/20:3168 yrkande 2 respektive motion 2020/21:3392 yrkande 6 ett tillkännagivande om att partitillsatta positioner i riksdagen bör bli partimandat. Motionärerna framhåller att det är ett allvarligt demokratiskt problem när en ledamot blir en s.k. politisk vilde och att detta problem bör lösas på så sätt att de partitillsatta positionerna i riksdagen ändras från personmandat till partimandat.

I motionerna 2019/20:1460 och 2020/21:1079 begär Maria Stockhaus (M) tillkännagivanden om att politiker som vill lämna sitt ursprungsparti under en mandatperiod ska lämna sitt uppdrag och ersättas av en ny person (yrkande 1) och om att en lag som hanterar personer utan partitillhörighet (politiska vildar) ska införas (yrkande 2). Enligt motionären är det inte acceptabelt med ett system som gör det möjligt att byta parti eller bli partilös under en mandatperiod.

Markus Wiechel m.fl. (SD) efterlyser i motionerna 2019/20:3216 yrkande 1 och 2020/21:3392 yrkande 2 ett tillkännagivande om åtgärder mot förtroendevaldas skolk. Enligt motionärerna riskerar förtroendevalda med hög frånvaro och som inte utför sitt förtroendeuppdrag att skada både medborgarnas förtroende för demokratin och balansen inom de demokratiska försam-

lingarna. Regeringen bör därför återkomma med förslag på hur förtroendevalda med en orimligt hög frånvaro kan förlora hela eller delar av sitt arvode alternativt avsättas.

### **Gällande ordning m.m.**

#### *Politiska partier och uppdraget som riksdagsledamot*

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

Av 3 kap. 1 § regeringsformen följer att riksdagen utses genom fria, hemliga och direkta val. Vid ett sådant val röstar väljarna på ett parti och har möjlighet att lämna en särskild personröst. Riksdagen består av en kammare med 349 ledamöter, och mandatet fördelas mellan partier som anmält sitt deltagande i valet (3 kap. 2 och 7 §§ regeringsformen). Endast partier som har fått minst 4 procent av rösterna i hela riket får delta i fördelningen av mandatet. Ett parti som har fått färre röster får dock delta i fördelningen av de fasta valkretsmandatet i en valkrets där partiet har fått minst 12 procent av rösterna.

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

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

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

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

I kommunallagen (2017:725) finns bestämmelser om när uppdraget för ledamöter i fullmäktige och för ledamöter i en nämnd upphör (4 kap. 6–10 §§).

Riksdagsledamöternas uppdrag i t.ex. utskotten och EU-nämnden fördelas genom val av riksdagen. Av 12 kap. 4 § riksdagsordningen följer att den som

har valts till ett uppdrag inom riksdagen inte får lämna uppdraget utan att riksdagen medger det.

Ett parti kan inte frånta en ledamot som lämnat partiet dennes uppdrag inom riksdagen mot ledamotens vilja. En riksdagsledamot kan enligt 5 kap. 3 § riksdagsordningen efter prövning få ledigt från sitt uppdrag. Prövningen görs av talmannen eller riksdagen, beroende på ledighetens längd.

### *Partistöd*

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

Stödformerna i lagen är partistöd och kanslistöd. Partistödet ges till partier både i och utanför riksdagen. Stödet bestäms årligen med hänsyn till utgången av de två närmast föregående valen. För partier som kommit in i riksdagen bestämmer antalet platser bidragets storlek. Partistöd lämnas som mandatbidrag, och varje mandatbidrag utgör ca 325 000 kronor. Partier utanför riksdagen får partistöd om de fått minst 2,5 procent av rösterna i hela landet i något av de två senaste riksdagsvalen. Frågor om partistöd prövas av Parti-bidragsnämnden.

Partierna bestämmer till stor del själva vad partistödet ska användas till, och staten och riksdagen kontrollerar inte hur partierna använder partistödet.

Kanslistödet lämnas som grundstöd och tilläggsstöd.

De politiska partierna kan även få annat offentligt ekonomiskt stöd. Bland annat får riksdagspartierna bidrag till partigruppernas och ledamöternas arbete i riksdagen. Bidragen delas ut i form av basstöd, stöd till ledamöternas politiska sekreterare, stöd till ledamöternas utrikesresor och stöd till ledamöternas språkutbildning. Vidare kan kommuner och regioner lämna stöd till politiska partier. Även dessa stödformer regleras i lag.

### *Insyn i partiernas finansiering av sin verksamhet*

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

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

### *Arbetsmarknadsorganisationernas reglering i grundlagen*

Av 2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen följer att var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad föreningsfrihet, dvs. frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. Enligt 2 kap. 14 § regeringsformen har en förening av arbetstagare samt arbetsgivare och en förening av arbetsgivare rätt att vidta stridsåtgärder på arbetsmarknaden, om inte annat följer av lag eller avtal.

### **Pågående arbete**

Den 12 juni 2019 beslutade riksdagsstyrelsen att sammankalla en parlamentariskt sammansatt kommitté under ledning av talmannen med uppdrag att göra en översyn av vissa frågor som gäller riksdagens arbete (dnr 2452-2018/19). Kommittén skulle bl.a. se över åtgärder mot ledamöter som inte deltar i riksdagsarbetet. I denna del hänvisades till att enligt bestämmelser i lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter kan inkomstgaranti och ekonomiskt omställningsstöd jämkas om förmånstagaren döms för brott av viss svårighetsgrad och att det skulle exempelvis kunna övervägas att införa en möjlighet att på liknande sätt kunna jämka ersättningen till ledamöter som har valt att ställa sig utanför riksdagsarbetet. Samtidigt underströks att en ordning med ekonomiska sanktioner mot ledamöter väcker principiella frågeställningar om ledamöternas möjligheter att utföra sitt uppdrag på ett fritt och obundet sätt, utan påtryckningar från andra. Enligt direktiven är det viktigt att ekonomiska sanktioner inte innebär att väljarnas möjligheter till politiskt ansvarsutkrävande minskar och att det i stället blir partigrupperna i riksdagen eller någon annan som bedömer och värderar hur en ledamot utför sitt uppdrag från väljarna. Med dessa utgångspunkter skulle kommittén enligt direktiven överväga om det ur ett konstitutionellt perspektiv är önskvärt och möjligt att reglera frågan om ekonomiska sanktioner mot ledamöter som under lång tid väljer att inte delta i riksdagsarbetet och vid behov föreslå förändringar.

Kommittén, som antog namnet 2019 års riksdagsöversyn, överlämnade den 23 september 2020 sitt betänkande (2020/21:URF1) till riksdagsstyrelsen. I betänkandet föreslås bl.a. att en riksdagsledamot som lämnar sin partigrupp därmed också ska lämna de uppdrag i utskott och andra riksdagsorgan som ledamoten har valts till av kammaren i kraft av sin partitillhörighet. Vidare föreslår kommittén att en ledamot som inte deltar i riksdagsarbetet kan bli skyldig att återbetala arvodet. Kriteriet för att avgöra om en ledamot har deltagit i riksdagsarbetet eller inte är deltagande i voteringar. Om ledamoten har varit frånvarande vid minst 60 procent av voteringstillfällena under ett kvartal utan giltigt skäl föreslås att talmannen ska erinra ledamoten om att om en sådan frånvaro upprepas under ett kvartal under valperioden kommer talmannen att göra en anmälan till Riksdagens arvodesnämnd. Om frånvaron upprepas och talmannen anmäler frånvaron till Riksdagens arvodesnämnd beslutar nämnden om att återkräva arvodet. Återkravet gäller enligt förslaget

för det kvartal när den höga ogiltiga frånvaron upprepas. Nämndens beslut kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Kommitténs betänkande har remitterats och bereds för närvarande inom Riksdagsförvaltningen.

## **Tidigare behandling i utskottet**

### *Ledamotsuppdraget*

Under riksmötet 2001/02 behandlade konstitutionsutskottet en motion om begränsningar i ledamotsuppdraget vid byte av partitillhörighet (bet. 2001/02:KU13 s. 37 f.). Utskottet instämde i vad som anfördes i motionen om att det kan uppkomma problem i den politiska beslutsprocessen om politiskt förtroendevalda under en pågående mandatperiod byter parti och ändå behåller uppdrag som det varit partigruppernas sak att besätta. Denna problembild kunde enligt utskottet visserligen vara intressant att belysa. Utskottet såg dock stora svårigheter med att genom någon form av reglering finna en lösning på problemet. En sådan reglering skulle ovillkorligen innebära ingrepp i de grundläggande principer som det rådande valsystemet bygger på. Enligt utskottet borde ordningen fortsätta att vara den att frågan om vem som ska ha ett visst uppdrag är upp till respektive partigrupp, och att eventuella personförändringar löses internt inom gruppen. Utskottet framhöll att en utgångspunkt i detta sammanhang är att varje enskild ledamot bär sitt mandat med det parlamentariska ansvar det innebär. Därmed var utskottet inte berett att föreslå att riksdagen skulle vidta någon åtgärd med anledning av vad som anfördes i motionen och avstyrkte den därför. Utskottet vidhöll detta ställningstagande våren 2004 vid behandling av en motion om förtroendevalda som lämnar sitt parti under mandatperioden och blir politiska vildar (bet. 2003/04:KU9 s. 18 f.).

Även våren 2007 avstyrkte utskottet en motion i frågan med hänvisning till att varje ledamot bär sitt mandat med det parlamentariska ansvar detta innebär (bet. 2006/07:KU11 s. 23 f.). Utskottet var inte berett att ställa sig bakom de begränsningar som föreslogs i detta avseende.

Våren 2010 behandlade utskottet regeringens proposition 2009/10:80 En reformerad grundlag. I samband med det behandlades en motion om partiernas inflytande vid partibyte (bet. 2009/10:KU19 s. 24 f.). Utskottet konstaterade att förslaget om extra val till fullmäktige – i den mån det politiska läget har sin grund i att en ledamot har bytt parti – kan vara en väg att undgå problem som kan uppkomma. Däremot var utskottet inte berett att frångå sina tidigare bedömningar där utgångspunkten varit att varje ledamot bär sitt mandat med det ansvar mot väljarna som det innebär. Utskottet uttalade vidare att det inte var berett att förorda en ordning som ger partiet ett avgörande inflytande i frågan om att en ledamot ska lämna partiet. Våren 2012 vidhöll utskottet sina tidigare ställningstaganden om mandatets innebörd och avstyrkte två motioner i denna del (bet. 2011/12:KU15 s. 24 f.).

Motionsyrkanden om ökat partipolitiskt inflytande när någon avsäger sig ett uppdrag behandlades även av utskottet våren 2014 och våren 2017 (bet. 2013/14:KU18 s. 35 f. och bet. 2016/17:KU30 s. 19 f.). Utskottet stod fast vid sina tidigare ställningstaganden om mandatets innebörd och avstyrkte motionsyrkandena.

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

Senast utskottet behandlade motionsyrkanden om begränsningar i ledamotsuppdraget vid byte av partitillhörighet och om en möjlighet att avsätta riksdagsledamöter med en hög frånvaro var våren 2019 (bet. 2018/19:KU30 s. 58 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte motionsyrkandena.

Även motionsyrkanden om byte av partitillhörighet och ersättare i fullmäktige har behandlats av utskottet vid flera tillfällen (se bl.a. bet. 2019/20:KU15 s. 25 f.).

### *Bidrag till politiska partier*

I november 2017 överlämnade regeringen propositionen Ökad insyn i partiers finansiering – ett utbyggt regelverk (prop. 2017/18:55) till riksdagen. I propositionen behandlade regeringen bl.a. frågan om det borde införas några särskilda regler om insyn och krav på samtycke från enskilda medlemmar när det gäller ekonomiskt stöd som organisationer på arbetsmarknaden lämnar till partier eller valkandidater (s. 106 f.). Regeringen ansåg att det med hänsyn till föreningsfriheten framstod som mindre lämpligt att införa bestämmelser som begränsar vad organisationer på arbetsmarknaden får använda sina egna medel till eller som griper in i sådana ideella föreningars beslutsprocesser. Organisationerna på arbetsmarknaden har enligt regeringen en särskild ställning på arbetsrättens område, och det är viktigt att värna deras rätt och frihet att driva politisk och opinionsbildande verksamhet i sakfrågor av betydelse för medlemmarna. Regeringen menade att ett ingripande från det allmänna i dessa frågor kunde starkt ifrågasättas från grundlagssynpunkt. Enligt regeringen var det därför inte meningsfullt att överväga att införa bestämmelser som förbjuder organisationer på arbetsmarknaden att lämna bidrag till partier, sidoorganisationer eller valkandidater. Mot denna bakgrund ansåg regeringen att det inte borde införas några särskilda regler om krav på samtycke från medlemmar i arbetsmarknadsorganisationer när det gäller ekonomiskt stöd som sådana organisationer lämnar till partier eller valkandidater.

Propositionen behandlades av konstitutionsutskottet. I samband med detta behandlades även ett motionsyrkande om att arbetsmarknadens parter borde

förbjudas att lämna bidrag till politiska partier och ett motionsyrkande om att enskilda medlemmars samtycke ska krävas för att organisationer som företräder arbetsmarknadens parter ska kunna använda medlemsavgifter till ekonomiskt stöd för politiska partier eller valkandidater (bet. 2017/18:KU19 s. 56 f.). Utskottet konstaterade i sitt ställningstagande att uppgifter om det ekonomiska stöd som organisationer på arbetsmarknaden lämnar till partier eller valkandidater finns offentliga och lätt tillgängliga för allmänheten på Kammarkollegiets webbplats. Vidare framhöll utskottet att det framstod som mindre lämpligt med hänsyn till föreningsfriheten, inte minst för dess betydelse inom arbetsrätten och den svenska arbetsmarknadsmodellen, att införa bestämmelser som begränsar vad organisationer på arbetsmarknaden får använda sina egna medel till eller som griper in i sådana ideella förenings beslutsprocesser. Utskottet avstyrkte mot den bakgrunden motionsyrkandena.

### Utskottets ställningstagande

När det gäller motionsyrkandena som rör bidrag till politiska partier anser utskottet att det inte finns skäl att ta initiativ till att förbjuda politiska partier att ta emot bidrag från organisationer på arbetsmarknaden eller att halvera partistödet. Utskottet avstyrker dessa motionsyrkanden.

Utskottet noterar att kommittén 2019 års riksdagsöversyn har övervägt och lämnat förslag som rör en riksdagsledamot som lämnar sin partigrupp respektive inte deltar i riksdagsarbetet och att kommitténs betänkande för närvarande är under beredning. Detta beredningsarbete bör inte föregripas. Mot denna bakgrund avstyrker utskottet motionsyrkandena om byte av partitillhörighet och ledamotsuppdraget.

## Apanaget och statschefens kröning

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om apanaget och statschefens kröning.

Jämför reservation 1 (SD).

### Motionerna

#### *Apanaget*

Robert Hannah (L) yrkar i motionerna 2019/20:1922 och 2020/21:1517 att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionerna om att minska apanagets storlek (yrkande 1), om att ta fram tydliga regler för vem som får ta del av apanaget och vad det får användas till (yrkande 2) och om att utreda om statschefen i stället för apanage bör få samma lön som statsministern och talmannen (yrkande 3) och tillkännager detta för regeringen. Motionären

framhåller att kungen fritt får disponera sin inkomst i form av apanage utan att redovisa kostnader eller betala inkomstskatt. Statsministern och talmannen får i stället lön och betalar inkomstskatt. Vidare framhåller motionären att samtliga kungligheter som ingår i tronföljden i dag får ta del av apanaget och att kungen bestämmer hur apanaget ska fördelas. Även om regeringen har tillsatt en utredning med uppdrag att se över hovets anslag menar motionären att riksdagen redan nu bör föreslå ändringar i apanaget.

### *Statschefens kröning*

Matheus Enholm m.fl. (SD) begär i kommittémotion 2020/21:797 yrkande 13 ett tillkännagivande om att inför nästa trontillträde utreda frågan om en modern kröning.

## **Gällande ordning m.m.**

### *Hovets konstitutionella ställning*

Regeringsformen innehåller inga bestämmelser om hovet. Enligt förarbetena till regeringsformen bör hovet stå utanför den statliga förvaltningsorganisationen (prop. 1973:90 s. 176).

### *Apanaget*

Anslaget 1:1 *Kungliga hov- och slottsstaten* får användas för utgifter för statschefens officiella funktioner inklusive utgifter för kungafamiljen samt för Kungliga hovstatens och Kungliga slottsstatens förvaltningsutgifter (prop. 2020/21:1 utg.omr. 1 s. 21).

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

I budgetsammanhang delas hovet in i Kungliga hovstaten (Hovstaten) och Kungliga slottsstaten (Slottsstaten). För 2021 uppgår det totala anslaget till statschefen till drygt 147 miljoner kronor och fördelas mellan Hovstaten (51 procent) och Slottsstaten (49 procent).

Kungens konstitutionella statsceremoniella och officiella uppgifter utgör kärnan i Hovstatens årliga verksamhet (prop. 2020/21:1 utg.omr. 1 s. 21). Denna del av anslaget kallas ofta också för apanage. I dessa uppgifter ingår bl.a. det årliga öppnandet av riksmötet, uppgiften att vara ordförande i riksdagens utrikesnämnd och vid konseljer på slottet och uppgiften att delta vid audienser, statsbesök, officiella besök, representation och möten med företrädare för offentliga sektorn, näringslivet och civilsamhällets organisationer. Kungen stöds i sitt uppdrag av kungafamiljen.

Anslagsmedel som avser Hovstaten disponeras av Kammarkollegiet och betalas ut engångsvis efter rekvisition till H.M. Konungens hovförvaltning.



I augusti 1996 överlämnade Riksmarskalksämberet en utredning till regeringen som gällde årsredovisning och revision för Hovstaten och Slotsstaten. Till utredningen var fogad en promemoria med analys av rättsläget när det gällde kungens apanage och tillhörande frågor (se bet. 2011/12:KU1 s. 17 f.).

När det gällde kungens apanage anförde Riksmarskalksämberet följande. Gränsen mellan kungens privata ekonomi och hans ekonomi som statschef är mycket svår att dra. Kungen 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 kungen både som statschef och som privatperson. För att undvika ständiga diskussioner i denna gränsdragningsfråga lovade riksdagen (då ständerna) 1809 att årligen lämna ett penningbelopp (apanage) till kungens hovhållning. I utbyte överlämnade kungen uppräknade kungliga slott och kungsgårdar till staten med förbehåll om dispositionsrätt för honom av vissa av dessa slott, inklusive inredning. För det belopp som lämnades för hovhållningen skulle det varken krävas någon speciell anhållan eller redogörelse för hur medlen hade använts.

### *Statschefens kröning*

Successionsrätten till Sveriges tron för manliga och kvinnliga efterkommande till kung Carl XVI Gustaf regleras i successionsordningen, som är en grundlag. I successionsordningen anges alltså den ordning, i vilken de successionsberättigade medlemmarna av det kungliga huset har successionsrätt till tronen (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 649). Därutöver regleras i successionsordningen i vilka situationer successionsrätten går förlorad.

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

I 5 kap. regeringsformen finns bl.a. bestämmelser om behörighetskrav för statschefen, om information till statschefen, om vem som träder i kungens eller regerande drottningens ställning, då han eller hon är förhindrad att utöva statschefens uppgifter och om åtgärder ifall kungahuset utslocknar eller kungen dör eller avgår och tronföljaren inte fyllt 18 år.

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

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

Enligt 6 kap. 17 § riksdagsordningen får statschefen avge ämbetsförklaring inför kammaren. Ämbetsförklaringen är en förklaring till riksdagen att statschefen är villig att åta sig de plikter som är förenade med ämbetet (Holmberg m.fl. s. 699). Av bestämmelsen i riksdagsordningen följer att statschefen inte

är skyldig att avge en ämbetsförklaring. Enligt förarbetena till bestämmelsen bör dock så ske (prop. 1973:90 s. 270). En ämbetsförklaring bör avläggas, förutom av en ny kung eller drottning, även av en annan person som under en längre tid ska tjänstgöra som statschef. Ämbetsförklaring ersatte den tidigare konungaförsäkringen som kungen skulle avge. Någon författningsbestämmelse om att en tillträdande kung skulle avlägga kungaförsäkringen fanns inte, utan detta följde av praxis. Skälen till att kungaförsäkringen avskaffades var att den ansågs föråldrad och inte kunde bestå sedan en ny författning hade införts (prop. 1973:90 s. 270).

### **Pågående arbete**

I samband med att konstitutionsutskottet våren 2018 behandlade ett motionsbetänkande föreslogs med stöd av utskottets initiativrätt enligt 9 kap. 16 § riksdagsordningen bl.a. ett tillkännagivande om att en parlamentariskt sammansatt kommitté skulle överväga utformningen av anslaget till hovet (bet. 2017/18:KU28).

Av betänkandet framgår att representanter för Socialdemokraterna, Moderaterna, Miljöpartiet, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna i utskottet hade inkommit med ett förslag till utskottsinitiativ om en parlamentariskt sammansatt kommitté som bl.a. skulle se över utformningen av anslaget till hovet. I sitt ställningstagande anförde utskottet att det i flera andra monarkier i Europa har förts och förs en diskussion om det är motiverat att på något sätt avgränsa den krets av personer av kunglig börd som förväntas utföra officiella uppdrag för landet och som därmed kan göra anspråk på att få tillgång till åtgärder som finansieras via statens budget. Enligt utskottet är det rimligt att en sådan diskussion även förs i Sverige.

Utskottet föreslog att riksdagen skulle ställa sig bakom det som utskottet hade anført om att överväga utformningen av riksdagens anslag till hovet och tillkännage detta för regeringen. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2017/18:337–338).

Den 7 november 2019 beslutade regeringen att ge en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag att bl.a. överväga utformningen av riksdagens anslag till hovet (dir. 2019:76). Enligt direktiven ska kommittén, i samråd med hovet, överväga hur utformningen av riksdagens anslag till hovet kan bidra till att det kungliga husets officiella åtaganden främst utförs av ett begränsat antal av dess medlemmar och, med utgångspunkt i detta, utarbeta principer för anslaget utformning. Uppdraget ska redovisas senast den 15 september 2021 (dir. 2020:127).

### **Beslut av kungen**

Enligt en kommuniké från Riksmarskalken den 7 oktober 2019 har kungen beslutat om förändringar i kungahuset, och syftet med dessa förändringar är att klargöra vilka personer inom kungafamiljen som kan förväntas tas i anspråk

för sådana officiella uppdrag som statschefen är skyldig att utföra eller som anknyter till statschefsämbetet. Av beslutet följer att barnen till prins Carl Philip och prinsessan Sofia och barnen till prinsessan Madeleine och Christopher O'Neill inte längre ska tillhöra kungahuset. Barnen ska även i fortsättningen vara medlemmar av kungafamiljen men de ska inte längre ha ställning som kungliga högheter och förväntas inte i framtiden åta sig sådana uppdrag som statschefen har till uppgift att utföra. De kommer dock fortsatt att bära de hertig- och hertiginnetitlar de har tilldelats av kungen.

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

## **Tidigare behandling**

### *Apanaget*

Hösten 2016 behandlade utskottet motionsyrkanden om begränsningar i apanaget (bet. 2016/17:KU1 s. 54 f.). I sitt ställningstagande vidhöll utskottet tidigare uttalanden om att respektera statschefens privata sfär och att inte göra någon ändring i den nuvarande konstitutionella ordningen. Utskottet avstyrkte yrkandena.

Även hösten 2017 behandlade utskottet motionsyrkanden om begränsningar i apanaget (bet. 2017/18:KU1 s. 48 f.). Utskottet, som vidhöll sina tidigare uttalanden, såg inte skäl att ta sådana initiativ som föreslogs och avstyrkte motionsyrkandena.

Som har redovisats tidigare ställde sig riksdagen under våren 2018 bakom utskottets förslag om ett tillkännagivande till regeringen om att en parlamentariskt sammansatt kommitté ska överväga utformningen av anslaget till hovet (bet. 2017/18:KU28, rskr. 2017/18:337–338).

Hösten 2019 behandlade utskottet motionsyrkanden om begränsningar i apanaget (bet. 2018/19:KU30 s. 10 f.). I sitt ställningstagande noterade utskottet att riksdagen hade beslutat om ett tillkännagivande till regeringen om att överväga utformningen av riksdagens anslag till hovet. Utskottet, som förutsatte att regeringen skulle tillsätta en kommitté för att utreda frågorna, avstyrkte mot den bakgrunden motionsyrkandena.

## **Utskottets ställningstagande**

Utskottet konstaterar att regeringen har gett en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag att bl.a. överväga utformningen av riksdagens anslag till hovet. Detta utredningsarbete bör inte föregripas och utskottet avstyrker därför motionsyrkandena om apanaget.

När det gäller motionsyrkandet om statschefens kröning finner utskottet inte skäl att ta ett sådant initiativ som motionärerna föreslår. Utskottet avstyrker därför motionsyrkandet.

## Förhållandet mellan regeringen och riksdagen

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om regeringsbildning, kontrollen av en övergångsregering och tillkännagivanden.

Jämför reservation 2 (SD).

### Motionerna

#### *Regeringsbildning*

Matheus Enholm m.fl. (SD) begär i kommittémotionerna 2019/20:545 yrkande 3 och 2020/21:686 yrkande 3 ett tillkännagivande om att utreda möjligheterna att införa en borte tidsgräns för regeringsbildningsprocessen. Motionärerna anför bl.a. att det i regeringsformen bör införas någon form av borte tidsgräns för en regeringsbildning.

#### *Kontrollen av en övergångsregering*

I motion 2019/20:1738 efterlyser Kerstin Lundgren (C) ett tillkännagivande om att riksdagens ledamöter måste kunna utöva sin granskande roll gentemot en övergångsregering. Motionären framhåller att en central del av riksdagens löpande kontrollmakt utgörs av frågor och interpellationer och att enligt gällande praxis besvarar representanter för en övergångsregering normalt inga frågor.

#### *Tillkännagivanden*

Kjell-Arne Ottosson (KD) yrkar i motion 2019/20:695 att regeringen snarast ska utreda en grundlagsändring som tydligt pekar på hur tillkännagivanden från riksdagen ska genomföras av regeringen. Motionären menar att det i samhället finns en misstro mot de demokratiskt valda församlingarna och ett ökat politikerförakt. Denna misstro skulle enligt motionären kunna minskas om det av grundlag framgår hur ett tillkännagivande från riksdagen ska genomföras av regeringen.

### Gällande ordning m.m.

#### *Parlamentarism och regeringsbildning*

Att Sverige har ett parlamentariskt styrelseskick kommer till uttryck i 1 kap. 1 § regeringsformen. Enligt bestämmelsen utgår all offentlig makt i Sverige

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

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

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

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

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

Regeringsformen innehåller inga bestämmelser med krav på att en regering måste avgå efter ett val. Proceduren att utse en statsminister inleds därför bara om regeringen självmant har avgått eller om den har entledigats som en följd av misstroendeförklaring eller av att statsministern avlidit. Den 1 januari 2011 infördes dock en bestämmelse om prövning av regeringsfrågan efter val. Enligt 6 kap. 3 § regeringsformen ska en nyvald riksdag senast två veckor efter det att den samlats genom omröstning pröva frågan om statsministern har tillräckligt stöd i riksdagen. Om mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar nej, ska statsministern entledigas. Omröstningen ska inte hållas om statsministern redan har entledigats.

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

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

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

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

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

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

### *Övergångsregering*

När en regering avgår passerar det alltid en kortare eller längre tid mellan den tidpunkt då samtliga statsråd entledigats och till dess att en ny regering kan tillträda vid den särskilda konseljen inför statschefen. Landet kan under mellantiden inte stå utan en regering. Därför föreskrivs i regeringsformen att om regeringens samtliga ledamöter entledigats, uppehåller de sina befattningar till dess en ny regering har tillträtt (6 kap. 11 §). En sådan regering brukar benämnas en övergångsregering. Denna typ av regering kallades tidigare expeditionsmistär, och i namnet låg att expeditionsmistären begränsade sin verksamhet till att expediera löpande ärenden (prop. 1973:90 s. 282).

Den enda formella begränsningen i en övergångsregerings befogenheter som regeringsformen anger är att den inte får besluta om extra val (3 kap. 11 § andra stycket).

Författningsutredningen föreslog att en övergångsregerings behörighet skulle vara begränsad till löpande ärenden och sådana ärenden vilkas avgöranden inte kan skjutas upp utan betydande olägenhet (SOU 1963:16 s. 100). Grundlagberedningen avvisade dock i princip tanken att i grundlagen begränsa en övergångsregerings behörighet (SOU 1972:15 s. 147). Enligt Grundlagberedningen inskränker bristen på stöd i riksdagen ändå regeringens handlingsmöjligheter till de åtgärder som Författningsutredningen syftade på med sitt förslag. Samtidigt framhöll Grundlagberedningen att ju längre tid en övergångsregering sitter kvar, desto fler ärenden kan komma att behöva avgöras av övergångsregeringen. Regeringen anslöt sig till Grundlagberedningens ståndpunkt att en övergångsregerings behörighet inte lämpar sig för en statsrättslig reglering (prop. 1973:90 s. 282).

I en promemoria från Statsrådsberedningen (PM 1990:1, rev. 2020) har det utfärdats vissa rekommendationer för det praktiska arbetet i departementen under en övergångsregering. Promemorians innehåll bygger bl.a. på förarbetsuttalanden och uttalanden från konstitutionsutskottet.

Enligt promemorian bör en övergångsregering som utgångspunkt inte besvara interpellationer eller skriftliga frågor. Det kan dock bli aktuellt för statsråd i en övergångsregering att svara på frågor som rör rena faktauppgifter om redan fattade beslut under övergångsregeringsperioden. Därutöver kan det vara aktuellt att svara på frågor som förutom rena faktauppgifter också rör vidtagna åtgärder och gjorda överväganden i fråga om EU-ärenden, internationella förhållanden och samarbeten samt sådana förvaltningsärenden där begränsningarna i en övergångsregerings befogenheter är få. Vidare kan det i undantagsfall vara motiverat att besvara frågor om vidtagna åtgärder och gjorda överväganden för andra ärendegrupper, när övergångsregeringen har behövt handla och fatta beslut i ärenden som inte kan sägas vara av rutin-karaktär.

### *Kontrollmakten m.m.*

#### **Inledning**

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

Riksdagens kontrollmakt regleras främst i 13 kap. regeringsformen. I kapitlet finns bestämmelser om bl.a. konstitutionsutskottets granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning (1 och 2 §§), åtal mot statsråd (3 §) och riksdagsledamöters interpellationer och frågor till statsråd (5 §).

Riksdagens kontroll av regeringen och förvaltningen regleras inte enbart i 13 kap. regeringsformen. Bestämmelser om olika slags kontrollfunktioner finns även i andra delar av regeringsformen och i riksdagsordningen.

### **Interpellationer och frågor**

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

Konstitutionsutskottet har framhållit att frågeinstituten är ett led i riksdagens grundlagsstadgade kontrollmakt (bet. 2009/10:KU10 s. 162). Genom regleringen av interpellationer och frågor förankras den enskilda riksdagsledamotens rätt att fråga ett statsråd om sådant som rör hans eller hennes tjänsteutövning. Enligt utskottet fyller frågeinstituten en viktig funktion inom det parlamentariska systemet genom de möjligheter som de ger riksdagen till information, debatt och kontroll av regeringen.

En interpellation ska vara skriftlig och ställas till ett visst statsråd (8 kap. 2 § riksdagsordningen). Den ska ha ett bestämt innehåll och vara försedd med en motivering. Av 8 kap. 4 § riksdagsordningen följer att en interpellation ska besvaras i ett anförande av ett statsråd inom två veckor från det att den har överlämnats till statsrådet. Om ett svar inte lämnas inom denna tid eller om ett svar inte kommer att lämnas, ska statsrådet meddela kammaren skälen för detta. Meddelandet får inte följas av överläggning.

En fråga till ett statsråd kan vara muntlig eller skriftlig, och den ska ha ett bestämt innehåll (8 kap. 5 och 8 §§ riksdagsordningen).

Av 8 kap. 7 § riksdagsordningen följer att en skriftlig fråga besvaras skriftligen av ett statsråd. Tidsfrister för svar på skriftliga frågor framgår av tilläggsbestämmelse 8.7.1 riksdagsordningen. Om ett svar inte lämnas inom föreskriven tid, ska statsrådet meddela Riksdagsförvaltningen när frågan kommer att besvaras eller att den inte kommer att besvaras (8 kap. 7 § riksdagsordningen).

Enligt 8 kap. 8 § riksdagsordningen ställs en muntlig fråga till ett statsråd vid en frågestund som anordnas i kammaren, och frågan besvaras omedelbart av ett statsråd. En fråga vid statsrådets frågestund ska antingen vara av övergripande allmänpolitiskt slag eller avse ett ämne som faller inom ett av de närvarande statsrådets ansvarsområde och gälla statsrådets tjänsteutövning (Parlamentarisk handbok, Arbetet i kammaren och utskott och interparlamentariskt samarbete, s. 25). En frågestund anordnas varje torsdag under de veckor som kammaren sammanträder (tilläggsbestämmelse 8.8.1 riksdagsordningen). Om riksdagsarbetet kräver det, får talmannen besluta att frågestunden ska anordnas någon annan dag än en torsdag eller ställas in.



## Tillkännagivanden

Förutom de kontrollmöjligheter som anges i 13 kap. regeringsformen utövar riksdagen en kontrollfunktion i vidare mening när riksdagen fullgör sina uppgifter som högsta beslutsorgan och när den granskar regeringen som förslagsställare till riksdagen.

Riksdagen kan vid sidan av beslut om lagar och anslag använda sig av en mer obestämd beslutsform för olika frågor, s.k. tillkännagivanden. Dessa har ofta sin grund i ett motionsyrkande från enskilda riksdagsledamöter eller från företrädare för ett eller flera partier. Det kan också vara så att ett utskott i riksdagen genom ett utskottsinitiativ föreslår att riksdagen ska besluta om ett tillkännagivande. Ett tillkännagivande kan ställas till regeringen eller riksdagsstyrelsen och avser en begäran om att t.ex. utreda en viss fråga.

Det finns inte någon författningsreglering när det gäller tillkännagivanden och deras innebörd. Ett tillkännagivande från riksdagen är alltså inte bindande för regeringen. Samtidigt bör enligt den konstitutionella praxis som vuxit fram utgångspunkten vara att regeringen tillgodoser ett tillkännagivande. Om regeringen varken delar riksdagens mening eller har för avsikt att tillgodose riksdagens önskemål bör den underrätta riksdagen om detta inom den tidsgräns som har angetts i tillkännagivandet (bet. 2007/08:KU21 s. 11 f.). Även skälen till varför regeringen inte har tillgodosett tillkännagivandet bör redovisas.

Riksdagen kontrollerar varje år vilka åtgärder regeringen har vidtagit med anledning av meddelade tillkännagivanden. Enligt 9 kap. 8 § riksdagsordningen ska regeringen varje år i en skrivelse till riksdagen redovisa vilka åtgärder regeringen vidtagit med anledning av de riksdagsskrivelser som har överlämnats till regeringen. Denna redogörelse (s.k. skrivelse 75) upptar samtliga riksdagsskrivelser från det senaste kalenderåret som är ställda till regeringen men även äldre riksdagsskrivelser som inte tidigare har rapporterats som slutbehandlade finns med. Om en redovisning inte kan ges i en skrivelse eller en proposition till riksdagen, bör den enligt konstitutionsutskottet lämnas till riksdagen i någon annan form som gör den tillgänglig för riksdagens samtliga ledamöter (bet. 2007/08:KU21 s. 11 med hänvisning till bet. 2002/03:KU30). Skrivelse 75 bereds av konstitutionsutskottet som uppmanar övriga utskott att yttra sig i ärendet. Utskottets beredning av ärendet kan utmynna i ett kritiskt uttalande, exempelvis med innebörden att regeringens beredning av det ärende som ett visst tillkännagivande gäller har tagit alltför lång tid. Genom sina uttalanden bidrar utskottet till utvecklingen av konstitutionell praxis. Ordningen med tillkännagivanden har också varit föremål för ett uppföljnings- och utvärderingsarbete av konstitutionsutskottet (bet. 2005/06:KU34 bil. 7).

När det gäller den konstitutionella praxis som har vuxit fram om tillkännagivanden kan nämnas konstitutionsutskottets uttalanden om s.k. negativa tillkännagivanden (bet. 2015/16:KU21 s. 38 f.). Vidare gav utskottet under våren 2017 följande övergripande beskrivning av hur tillkännagivanden bör hanteras (bet. 2016/17:KU21 s. 41 f.):

1. Utgångspunkten är att regeringen ska följa tillkännagivanden.
2. Om regeringen gör en annan bedömning än riksdagen ska regeringen meddela det.
3. Regeringen har rätt att föra fram uppfattningen att tillkännagivandet därmed är slutbehandlat.
4. Riksdagen kan acceptera att tillkännagivandet är slutbehandlat.
5. Ett utskott och riksdagen kan dock göra en annan bedömning än regeringen och vidhålla sin uppfattning i sak.
6. Utskottet och riksdagen kan då säga att tillkännagivandet inte är slutbehandlat.
7. Det är utskottet och riksdagen som inom ramen för sin behandling tolkar om tillkännagivandet är tillgodosett och slutbehandlat.
8. Om riksdagen har uttalat att ett tillkännagivande inte är slutbehandlat, ska regeringen återkomma till riksdagen med redovisning av ytterligare åtgärder eller med att regeringen vidhåller sin uppfattning att tillkännagivandet är slutbehandlat.

Våren 2018 påminde konstitutionsutskottet vidare om att det är viktigt att regeringen är tydlig med hur dess behandling av ett tillkännagivande förhåller sig till det aktuella tillkännagivandet (bet. 2017/18:KU21 s. 44). För att regeringen ska kunna vara tydlig krävs enligt utskottet att tillkännagivandet från riksdagen är tydligt. Utskottet framhöll att vad som begärs i ett tillkännagivande bör uttryckligen framgå av det aktuella utskottets ställningstagande. Även om ett utskott föreslår att en motion helt ska bifallas bör det som utskottet vill ska framföras till regeringen framgå av utskottets ställningstagande. Därmed blir det tydligt både för riksdag och regering vad utskottet anser att regeringen bör göra.

Sedan slutet av 1990-talet har även behandlingen av riksdagens skrivelser till riksdagsstyrelsen (tidigare talmanskonferensen) redovisats för riksdagen. Av tilläggsbestämmelse 9.17.3 riksdagsordningen följer numera att riksdagsstyrelsen årligen i en redogörelse ska redovisa vilka åtgärder den har vidtagit med anledning av de riksdagsskrivelser som överlämnats till styrelsen.

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

### *Regeringsbildning*

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

Tillämpningen av de gällande bestämmelserna visade enligt Grundlagsutredningen att regleringen uppfyllde de krav som borde ställas på hur parlamentarismen ska regleras i regeringsformen och att regleringen i allt

väsentligt hade visat sig fungera väl. Vidare anförde kommittén att en övergång till regler som innebär att regeringen måste ha ett aktivt stöd skulle kunna öka förutsättningarna för starka regeringar. Mot detta måste emellertid ställas att sådana regler kan medföra en alltför stor risk för att regeringsbildningsprocessen försvåras.

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

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

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

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

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

Konstitutionsutskottet har i sina granskningsbetänkanden redogjort för regeringsskiftet t.o.m. 2018 (se bet. KU 1976/77:44 s. 4 f., bet. KU 1978/79:30 s. 3 f., bet. KU 1979/80:50 s. 3 f., bet. KU 1981/82:35 s. 3 f., bet. KU 1982/83:30 s. 3 f., bet. KU 1985/86:25 s. 3 f., bet. 1989/90:KU30 s. 7 f., bet. 1991/92:KU30 s. 5 f., bet. 1994/95:KU30 s. 10 f., bet. 1996/97:KU25 s. 8 f., bet. 2006/07:KU10 s. 6 f., bet. 2014/15:KU10 s. 8 f. och bet. 2019/20:KU10 s. 9 f.).

Våren 2019 behandlade utskottet en motion om regeringsbildning (bet. 2018/19:KU30 s. 41 f.). Utskottet noterade att Grundlagsutredningen hade behandlat frågor om regeringsbildningen samt att kommittén ansett att regeringsbildningsprocessen fungerade bra och att det inte fanns skäl att föreslå några ändringar i det befintliga systemet. Samtidigt konstaterade utskottet att regeringsbildningen som följde efter 2018 års val blev vid en jämförelse med tidigare års regeringsbildningar dock utdragen och att det krävdes tre försök innan riksdagen godkände talmannens förslag till statsminister. Bakgrunden var enligt utskottet ett nytt parlamentariskt läge som för att hanteras kom att förutsätta diskussioner såväl inom som mellan partier. Icke desto mindre kunde talmannens beredning av frågan om ny statsminister följa de föreskrivna och i praxis utvecklade rutinerna, som ledde fram till att en ny regering var på plats i januari 2019.

Enligt utskottet fanns det skäl att avvakta vilka erfarenheter som skulle kunna dras av regeringsbildningen efter 2018 års val innan utskottet tog ställning i fråga om behovet av en översyn av bestämmelserna i regeringsformen. I detta sammanhang noterades bl.a. att Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond hade beslutat att finansiera en studie om den senaste regeringsbildningen och att resultatet av studien skulle presenteras under våren 2020. Mot denna bakgrund avstyrkte utskottet motionen om regeringsbildning. I betänkandet finns en reservation (SD).

### *Övergångsregering*

#### **Motion**

Våren 2019 behandlade utskottet en motion om kontrollen av en övergångsregering (bet. 2018/19:KU30 s. 41 f.). Utskottet konstaterade att en övergångsregerings befogenheter regleras endast i begränsad omfattning i regeringsformen och att skälet för detta är att en övergångsregerings handlingsfrihet inte har ansetts lämpa sig för grundlagsreglering. Vidare noterades att utifrån motivuttalanden och uttalanden av konstitutionsutskottet hade det utvecklats en praxis för en övergångsregerings befogenheter och att i samband med tidigare regeringsskiftet hade konstitutionsutskottet granskat hur en övergångsregering utövade sina befogenheter. Utskottet framhöll att det avsåg att även detta år fatta beslut om att genomföra en sådan höstgranskning. Mot den bakgrunden fann utskottet inte skäl att ta ett sådant initiativ som motionären yrkar på. Motionen avstyrktes därmed.

## Granskning av övergångsregeringar

I samband med 1982, 1990 och 2006 års regeringsskiften granskade konstitutionsutskottet hur övergångsregeringen hade utövat sina befogenheter (bet. KU 1982/83:30, bet. 1989/90:KU30 och bet. 2007/08:KU10). En övergångsregerings befogenheter granskades av utskottet även 1986 (bet. KU 1986/87:33).

Hösten 2019 genomförde konstitutionsutskottet en granskning av den övergångsregering som Stefan Löfven hade lett under perioden den 25 september 2018–21 januari 2019 (bet. 2019/20:KU10 s. 27 f.).

I sitt ställningstagande noterade utskottet inledningsvis att den avgående regeringen efter valet 2018 hade fungerat som en övergångsregering i närmare fyra månader, vilket var en betydligt längre period än vad som normalt varit fallet i samband med regeringsskiften. Övergångsregeringen hade därmed att under en förhållandevis lång period att ta ställning till vilka beslut den skulle fatta, och för första gången behövde den besluta om en budgetproposition för det kommande budgetåret.

Vidare konstaterade utskottet att den enda formella kompetensbegränsningen för en övergångsregering är att den inte får besluta om extra val till riksdagen. I denna del framhöll utskottet att det är en god tanke att inte närmare reglera en övergångsregerings befogenheter i grundlag och att en övergångsregerings faktiska handlingsutrymme i praktiken begränsas av den parlamentariska situationen. Samtidigt är det enligt utskottet givetvis av vikt att landet alltid har ett fungerande styrelseorgan, och ju längre tid en övergångsregering sitter, desto större handlingsfrihet kan komma att behövas. Det kan alltså innebära att en övergångsregering ibland måste ha tillräckligt vida ramar för sitt handlande för att verksamheten inte ska begränsas, även om man också i dessa situationer ska beakta att en övergångsregering i sig saknar det parlamentariska stödet i riksdagen och att den pågående regeringsbildningsprocessen syftar till att ha en ny regering på plats snarast möjligt. Dessutom, framhöll utskottet, kan en mångfald av situationer uppkomma vid en regeringsavgång eller regeringsbildning, och dessa kan delvis vara svåra att förutse. Detta talar också enligt utskottet för att inte närmare precisera begränsningar i en övergångsregerings behörighet i grundlag.

Samtidigt framhöll utskottet att granskningen rörde ett antal frågeställningar av konstitutionellt intresse. En sådan frågeställning rörde ett eventuellt behov av att förtydliga principerna för en övergångsregerings befogenheter. En annan gällde om den praxis och de riktlinjer som hade utvecklats om en övergångsregerings befogenheter var anpassade till den situationen att en regeringsbildning drar ut på tiden.

För att få en övergripande bild av hur övergångsregeringen hade utövat sina befogenheter och om detta förändrats över tid hade granskningen kopplats till ett antal frågor om övergångsregeringens faktiska agerande (antalet avgjorda regeringsärenden och olika typer av regeringsärenden, hanteringen av EU-frågor och kontrollmakten).

När det gällde tidsaspekten för övergångsregeringen konstaterade utskottet att det under hela den aktuella perioden hade pågått en regeringsbildningsprocess, att flera sonderingsuppdrag getts för att få fram en ny regering och att det således varit ovisst när en ny regering skulle kunna vara på plats. En sådan ovisshet torde vara kännetecknande för perioder som den aktuella, och den borde i sig verkat återhållande på övergångsregeringen, vilket enligt utskottet måste vägas in vid bedömningen av dess befogenheter.

Som har redovisats ovan tog utskottet upp bl.a. kontrollmakten. Genomgången visade att övergångsregeringen inte besvarat några interpellationer och frågor, och det hade inte heller hållits någon aktuell debatt. Utskottet framhöll inledningsvis att frågeinstitutet är ett led i riksdagens grundlagsstadgade kontrollmakt och att de fyller en viktig funktion inom det parlamentariska systemet genom de möjligheter som de ger riksdagen till information, debatt och kontroll av regeringen. Vidare har riksdagen enligt utskottet en viktig ställning som central debattarena.

Utskottet framhöll vidare att även om utgångspunkten alljämt bör vara att en övergångsregering i regel inte ska besvara interpellationer och frågor kunde vissa modifieringar behöva göras. Om en övergångsregering sitter under en lång period ökar dess handlingsutrymme, och ett sådant utökat handlingsutrymme bör enligt utskottet kunna underställas riksdagens kontrollmakt. Utskottet framhöll att avgörande i sammanhanget är karaktären på de frågor som en övergångsregering har att hantera och fatta beslut i. Samtidigt måste man beakta att det alltid finns vissa begränsningar i en övergångsregerings befogenheter. Rena faktauppgifter bör enligt utskottet kunna underställas riksdagens kontrollmakt. En riksdagsledamot bör alltså via frågeinstitutet kunna efterlysa ett svar som baseras på fakta. Syftet bör då enligt utskottet inte vara att få fram övergångsregeringens politiska uppfattning eller önskvärda åtgärder framöver inom ett visst område, utan det bör avse att få information i avseenden som överensstämmer med den återhållsamhet som förväntas av en övergångsregering. Svaren som lämnas kan också förväntas vara anpassade på motsvarande sätt. Därtill kommer enligt utskottet att när det gäller vissa ärendegrupper är begränsningarna i en övergångsregerings befogenheter få. Det gäller framför allt EU-frågor, internationella förhållanden och samarbeten och en del förvaltningsärenden. När det gäller dessa ärenden bör, förutom rena faktafrågor, frågor även kunna ställas om redan vidtagna åtgärder och gjorda överväganden. Sådana frågor kan enligt utskottet i undantagsfall vara motiverade att ställa även för andra ärendegrupper, när en övergångsregering har behövt handla och fatta beslut i ärenden som inte kan sägas vara av rutin-karaktär.

De begränsningar som ändå finns i en övergångsregerings befogenheter och de ovan redovisade avgränsningarna medför enligt utskottet att frågorna i första hand bör framställas i form av skriftliga frågor.

### *Tillkännagivanden*

En av de frågor som Grundlagsutredningen utredde var om det fanns anledning att i någon form reglera användningen av tillkännagivanden (SOU 2008:125 s. 304 f.). Bland annat förde utredningen en diskussion kring huruvida det borde införas en reglering i regeringsformen om att regeringen inom den tidsgräns som ges i ett tillkännagivande ska underrätta riksdagen om vilka åtgärder som vidtagits eller som avses att vidtas med anledning av riksdagens önskemål. Kommittén konstaterade bl.a. att gällande ordning i allt väsentligt fungerade väl, att det inte kunde uteslutas att gällande praxis framöver kunde komma att utvecklas ytterligare och att en sådan utveckling skulle kunna försvåras med en reglering i grundlag. Sammanfattningsvis ansåg Grundlagsutredningen att någon bestämmelse som reglerar riksdagens tillkännagivanden till regeringen inte borde införas i regeringsformen.

### **Studie av regeringsbildningen efter 2018 års val**

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

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

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

### **Utskottets ställningstagande**

Grundlagsutredningen behandlade bl.a. frågor om regeringsbildningen. Kommittén ansåg att regeringsbildningsprocessen fungerade bra och att det inte fanns skäl att föreslå några ändringar i det befintliga systemet. Regeringsbildningen som följde efter 2018 års val blev vid en jämförelse med tidigare års regeringsbildningar dock utdragen, och det krävdes tre försök innan riksdagen godkände talmannens förslag till statsminister. Bakgrunden var ett nytt parlamentariskt läge som för att hanteras kom att förutsätta diskussioner såväl inom som mellan partier. Icke desto mindre kunde talmannens beredning av frågan om ny statsminister följa de föreskrivna och i praxis utvecklade

rutinerna, som ledde fram till att en ny regering var på plats i januari 2019. I likhet med slutsatserna i den forskarstudie som har genomförts anser utskottet att det gällande regelverket fungerade vid den senaste regeringsbildningen. Utskottet anser därför att det inte finns skäl att ta ett initiativ till en utredning om att införa en bortre tidsgräns för regeringsbildningen. Mot denna bakgrund avstyrker utskottet motionsyrkandena om en sådan utredning.

När det gäller frågan om en övergångsregerings befogenheter kan konstateras att dessa endast regleras i begränsad omfattning i regeringsformen. Skälet till detta är att en övergångsregerings handlingsfrihet inte har ansetts lämpa sig för grundlagsreglering. En mångfald av situationer kan vidare uppkomma vid en regeringsavgång eller regeringsbildning och dessa kan delvis vara svåra att förutse. Detta talar också enligt utskottet för att inte närmare i grundlag precisera en övergångsregerings befogenheter eller begränsningar i dess behörighet. Därtill kommer att en övergångsregerings faktiska handlingsutrymme i praktiken begränsas av den parlamentariska situationen.

Utifrån motivuttalanden och uttalanden av konstitutionsutskottet har det dock utvecklats en praxis för en övergångsregerings befogenheter. I samband med konstitutionsutskottets granskning av hur den senaste övergångsregeringen utövat sina befogenheter fann utskottet att denna praxis och de riktlinjer som hade utvecklats när det gäller en övergångsregerings befogenheter i vissa delar inte var anpassade till den situationen att en regeringsbildning drar ut på tiden. Detta rörde bl.a. riksdagens kontrollmakt, och enligt utskottet bör en övergångsregerings handlande i vissa närmare angivna situationer kunna underställas riksdagens kontrollmakt. Utskottet noterar att promemorian från Statsrådsberedningen med vissa rekommendationer för det praktiska arbetet i departementen under en övergångsregering har uppdaterats utifrån dessa uttalanden av utskottet.

Sammantaget finner utskottet inte skäl att ta ett sådant initiativ som motionären föreslår om riksdagsledamöternas granskande roll gentemot en övergångsregering. Utskottet avstyrker därför motionen.

Slutligen när det gäller motionen om att tillsätta en utredning om tillkännagivanden konstaterar utskottet att frågan om tillkännagivanden utreddes av Grundlagsutredningen som ansåg att någon bestämmelse som reglerar riksdagens tillkännagivanden till regeringen inte borde införas i regeringsformen. Utskottet gör inte någon annan bedömning i denna del. Mot denna bakgrund finner utskottet inte skäl att ta ett sådant initiativ som motionären föreslår och avstyrker därför motionen.



## Ändring i lagstiftningen om karensregler för statsråd och höga statstjänstemän

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om ändring i lagstiftningen om karensregler för statsråd och höga statstjänstemän.

Jämför reservation 3 (SD).

### Motionen

Matheus Enholm m.fl. (SD) begär i kommittémotion 2019/20:584 att regeringen när det gäller lagen om restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergång till annan än statlig verksamhet ska dels göra vissa kompletteringar som rör sanktioner (yrkande 8), dels förtydliga lagen så att bestämmelserna om karens och ämnesrestriktion även avser uppdrag eller anställningar hos arbetsmarknadens parter (yrkande 9). I samma motion efterlyser motionärerna även ett reviderat lagförslag som innebär dels att partierna ska kunna nominera vilka som ska ingå i Nämnden för prövning av statsråds och vissa andra befattningshavares övergångsrestriktioner, dels att arvode till nämndens ledamöter ska betalas per möte i stället för på årsbasis (yrkande 10).

Motionärerna anser att det är principiellt olämpligt att stifta lagar om det inte medför några rättssäkra konsekvenser att bryta mot dem. Enligt motionärerna bör därför de beslut som meddelas av Nämnden för prövning av statsråds och vissa andra befattningshavares övergångsrestriktioner kunna kombineras med exempelvis ett vite. Vidare menar motionärerna att intressekonflikten mellan att vara statsråd och att sedan tillträda en högt uppsatt post i t.ex. ett fackförbund riskerar att skada allmänhetens förtroende för staten. När det gäller nämnden anser motionärerna att den har en politisk koppling och att det är rimligt att anta att nämndens arbetsbelastning blir mycket varierande, t.ex. efter ett regeringsskifte.

### Gällande ordning m.m.

#### *Tillsättande av statsråd och statsråds uppdrag*

Regeringen består av statsministern och övriga statsråd, vilka tillsätts av statsministern (6 kap. 1 § regeringsformen). Statsråden är inte arbetstagare i arbetsrättslig bemärkelse utan är arvoderade uppdragstagare och har inte någon anställningstrygghet. Förklarar riksdagen att statsministern eller något annat statsråd inte har riksdagens förtroende, ska talmannen entlediga statsrådet (6 kap. 7 § första stycket regeringsformen). Uppdraget upphör också om statsministern entledigas eller dör (6 kap. 9 § regeringsformen). Även statsministern kan när som helst entlediga ett statsråd.

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

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

### *Lagen om restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergång till annan än statlig verksamhet*

Den 1 juli 2018 trädde lagen (2018:676) om restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergång till annan än statlig verksamhet i kraft. Lagen gäller för personer som innehar eller har avslutat ett uppdrag som statsråd eller en anställning som statssekreterare (1 §). Den som omfattas av lagen ska i samband med en övergång till och vid utövandet av ett nytt uppdrag eller en ny anställning, eller i samband med etablering av näringsverksamhet, alltid sträva efter att agera på ett sådant sätt att det inte uppstår någon risk för ekonomisk skada för staten eller otillbörlig fördel för någon enskild eller för att allmänhetens förtroende för staten skadas (2 §).

Av 3 § samma lag följer att innan en person som omfattas av lagen börjar ett nytt uppdrag eller en ny anställning i annan än statlig verksamhet, eller etablerar näringsverksamhet, ska personen anmäla detta till Nämnden för prövning av statsråds och vissa andra befattningshavares övergångsrestriktioner. Detta gäller dock inte sådana uppdrag som avses i 4 kap. 1 § kommunallagen (2017:725) eller partipolitiska uppdrag.

Anmälningsskyldigheten gäller ett uppdrag, en anställning eller en näringsverksamhet som ska påbörjas eller etableras inom tolv månader efter det att statsrådet eller statssekreteraren avslutat sitt uppdrag eller sin anställning. Om det under den angivna perioden sker en betydande förändring av innehållet i uppdraget, anställningen eller näringsverksamheten, ska en ny anmälan göras.

Nämnden för prövning av statsråds och vissa andra befattningshavares övergångsrestriktioner får för en person som är eller har varit statsråd eller statssekreterare och som avser att efter avslutat uppdrag som statsråd eller anställning som statssekreterare börja ett nytt uppdrag eller en ny anställning i annan än statlig verksamhet, eller etablera näringsverksamhet, meddela en övergångsrestriktion i form av karens eller ämnesrestriktion (4 §). Karens och ämnesrestriktion får kombineras.

Med karens avses i lagen att en person inte får påbörja ett nytt uppdrag eller en ny anställning i annan än statlig verksamhet, etablera näringsverksamhet eller ha kontakter av annat än praktisk natur med den framtida uppdragsgivaren eller arbetsgivaren. Medan med ämnesrestriktion avses att en person inom ramen för ett nytt uppdrag, en ny anställning eller en ny näringsverksamhet, inte får befatta sig med vissa särskilt angivna frågor eller områden.

Enligt 5 § lagen om restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergång till annan än statlig verksamhet ska en övergångsrestriktion meddelas om

en person inom ramen för sitt uppdrag respektive sin anställning har förvärvat sådan information eller kunskap som gör att det, om personen påbörjar ett visst nytt uppdrag eller en viss ny anställning i annan än statlig verksamhet eller etablerar viss näringsverksamhet, finns en risk för

- ekonomisk skada för staten
- otillbörlig fördel för någon enskild eller
- att allmänhetens förtroende för staten skadas.

Om risken för skada eller otillbörlig fördel kan undvikas med såväl karens som ämnesrestriktion ska nämnden välja den senare restriktionen.

Av 6 § samma lag följer att vid bestämningen av den tid under vilken en övergångsrestriktion ska gälla, ska hänsyn tas till hur lång tid som den information eller kunskap som personen förvärvat i samband med sitt uppdrag eller anställning kan orsaka en risk för sådan skada eller otillbörlig fördel som avses i 5 §. En övergångsrestriktion får gälla upp till tolv månader efter det att statsrådet eller statssekreteraren avslutat sitt uppdrag respektive sin anställning.

Ett tidigare statsråd eller en tidigare statssekreterare som inte har rätt till avgångsersättning respektive avgångsvederlag, har rätt till ersättning under den tid som en övergångsrestriktion gäller, om personen till följd av restriktionen inte kan tillträda det nya uppdraget eller den nya anställningen eller etablera näringsverksamhet under denna tid (10 §). Ersättningens storlek ska motsvara det belopp som personen fick i arvode eller lön vid avgången. För ett tidigare statsråd ska ersättningen minskas i enlighet med vad som gäller för ett statsråds avgångsersättning. För en tidigare statssekreterare ska ersättningen minskas i enlighet med vad som gäller för en statssekreterares avgångsvederlag.

### *Nämnden för prövning av statsråds och vissa andra befattningshavares övergångsrestriktioner*

Nämnden för prövning av statsråds och vissa andra befattningshavares övergångsrestriktioner är en nämnd som lyder under riksdagen. Nämnden består enligt 13 kap. 14 a § riksdagsordningen av en ordförande och fyra övriga ledamöter, varav en ska vara ordförandens ersättare. Ordföranden och hans eller hennes ersättare ska vara eller ha varit ordinarie domare. Minst en av de övriga ledamöterna ska ha varit statsråd, och minst en av dem ska ha varit statssekreterare.

I lagen (2018:677) med instruktion för Nämnden för prövning av statsråds och vissa andra befattningshavares övergångsrestriktioner finns närmare bestämmelser om nämnden. Bestämmelser om arvode till ordföranden och andra ledamöter i nämnden finns i lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ (13 §).

## Tidigare utredning och behandling i utskottet

Konstitutionsutskottet har behandlat frågan om karenstid för bl.a. statsråd såväl inom ramen för sin granskning som i samband med motionsberedning (se bl.a. bet. 2002/03:KU30 s. 119 f., bet. 2004/05:KU23 s. 11 f., bet. 2006/07:KU11 s. 27 f. och bet. 2008/09:KU15 s. 40 f.).

Våren 2016 behandlade utskottet motioner om karensregler för politiker och höga statstjänstemän (bet. 2015/16:KU16 s. 60 f.). I sitt ställningstagande noterade utskottet att frågan om karensregler för politiker och höga statstjänstemän hade behandlats av utskottet under ett flertal år. Utskottet vidhöll tidigare uttalanden om att den befintliga lagstiftningen ger ett gott skydd för statens intressen när någon lämnar verksamhet i staten för tjänstgöring inom näringslivet. Det kan dock enligt utskottet inte bortses från att t.ex. ett statsrådsuppdrag kan lämnas för en tjänst eller ett uppdrag som skulle kunna rubba allmänhetens förtroende för att ett f.d. statsråd har utövat sitt statsrådsuppdrag helt utan hänsyn till kommande anställnings- eller uppdragsmöjligheter eller för att det f.d. statsrådet i sin nya anställning eller i sitt nya uppdrag inte får särskilda fördelar i kontakterna med företrädare för staten. Utskottet konstaterade att regeringen hade gett en utredare i uppdrag att undersöka om det behövdes förändringar av förutsättningarna för statsråd och statssekreterare att, inom en viss tid efter det att de har lämnat sitt uppdrag respektive sin anställning, ingå avtal om respektive åta sig vissa typer av anställningar och uppdrag. Utskottet, som ansåg att detta utredningsarbete inte borde föregripas, avstyrkte motionerna.

Senast utskottet behandlade ett motionsyrkande om att införa karensregler för politiker och höga statstjänstemän var våren 2018 (bet. 2017/18:KU36 s. 65 f.). I sitt ställningstagande konstaterade utskottet att regeringen hade föreslagit att restriktioner skulle införas för statsråds och statssekreterares övergångar till annan än statlig verksamhet. Genom förslaget fick motionsyrkandet enligt utskottet anses tillgodosett. Utskottet avstyrkte därmed motionsyrkandet.

I mars 2018 överlämnade regeringen propositionen Vissa villkor för statsråd och statssekreterare till riksdagen där den föreslog lagen om restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergång till annan än statlig verksamhet (prop. 2017/18:162).

Propositionen behandlades av konstitutionsutskottet under våren 2018 (bet. 2017/18:KU42). Utskottet tillstyrkte i huvudsak regeringens förslag i propositionen, men lämnade ett eget förslag när det gällde en ändring i riksdagsordningen.

I betänkandet behandlade utskottet även motionsyrkanden om att göra vissa kompletteringar som rörde sanktioner, att lagens bestämmelser om karens och ämnesrestriktion även skulle avse uppdrag eller anställningar hos arbetsmarknadens parter, att partierna skulle kunna nominera vilka som ska ingå i Nämnden för prövning av statsråds och vissa andra befattningshavares övergångsrestriktioner och att arvode till nämndens ledamöter skulle betalas per möte i stället för på årsbasis. I sitt ställningstagande ansåg utskottet, i likhet

med regeringen, att den nya regleringen i sig skulle komma att ha en preventiv verkan och att det därför inte fanns något behov av sanktionsmöjligheter. Därutöver konstaterade utskottet att den föreslagna regleringen av restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergång till annan än statlig verksamhet är av generell art. Utskottet såg därför inte behov av att tydliggöra att bestämmelserna om karens och ämnesrestriktion även skulle avse uppdrag eller anställningar hos exempelvis arbetsmarknadens parter. När det gällde nämndens sammansättning framhöll utskottet att den i likhet med de övriga nämnder som konstitutionsutskottet bereder val till inte ska vara ett politiskt sammansatt organ. Utskottet såg därför inte något behov av en utredning om i vilken utsträckning partierna skulle kunna nominera vilka som ska ingå i nämnden. Utskottet såg inte heller något skäl till att arvudet till nämndens ledamöter skulle utgå per möte i stället för ett årsarvode. Utskottet avstyrkte de tre motionsyrkandena. I betänkandet finns två reservationer (SD).

### Utskottets ställningstagande

Likalydande motionsyrkanden om ändring i lagstiftningen om karensregler för statsråd och höga statstjänstemän har tidigare behandlats av utskottet. Utskottet vidhåller sitt tidigare ställningstagande och avstyrker motionsyrkandena.

## Utredning av formerna för grundlagsändringar och domstolarnas oberoende

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om utredning av formerna för grundlagsändringar och domstolarnas oberoende.

Jämför reservation 4 (M).

### Motionerna

#### *Formerna för grundlagsändringar*

Karin Enström m.fl. (M) yrkar i kommittémotion 2019/20:2722 yrkande 11 att bestämmelserna om formerna för grundlagsändringar ses över i syfte att försvåra sådana ändringar. I ljuset av händelserna i t.ex. Polen och Ungern bör det enligt motionärerna övervägas om det är för enkelt att ändra en svensk grundlag. En ny grundlagsutredning bör därför få i uppdrag att utreda om det ska ställas ytterligare formkrav vid grundlagsändringar. Exempelvis kan det övervägas om det ska krävas kvalificerad majoritet utöver nuvarande krav om två beslut med mellanliggande val. Det bör även ses över om det mellanliggande valet ska vara ett ordinarie val eller om det alltjämt ska räcka med ett extra val.

Även Linda Ylivainio m.fl. (C) begär i kommittémotion 2019/20:3245 yrkande 1 att bestämmelserna om formerna för grundlagsändringar ses över i syfte att försvåra sådana ändringar.

Formerna för grundlagsändringar behandlas även av Ann-Sofie Alm (M) i motionerna 2019/20:2699 delyrkande 1 och 2020/21:2751 delyrkande 1.

### *Domstolarnas oberoende*

Karin Enström m.fl. (M) efterlyser i kommittémotion 2019/20:2722 tillkännagivanden om att en grundlagsutredning bör tillsättas i syfte att stärka domstolarnas självständighet (yrkande 1) och att se över reglerna för utnämning av justitieråd (yrkande 2). I kommittémotion 2020/21:3474 yrkar Karin Enström m.fl. (M) att regeringen ska utöka 2020 års grundlagskommittés uppdrag att stärka domstolarnas självständighet (yrkande 2) och att se över reglerna för utnämning av justitieråd (yrkande 3). Enligt motionärerna bör 2020 års grundlagskommitté överväga ytterligare ändringar för att stärka domstolarnas oberoende. Bland annat bör kommittén överväga att inrätta ett domstolsråd som är fristående från riksdag och regering. Även tillsynen av domstolarna bör ses över. En annan fråga rör domstolsanslagets placering i statens budget. Det bör vidare enligt motionärerna i grundlag läggas fast hur reglerna för domarna i de högsta domstolarna bör se ut. I denna del framhåller motionärerna den lägsta åldern som ett justitieråd ska ha uppnått för att kunna åläggas att gå i pension och förutsättningarna för att avskeda ett justitieråd. Enligt motionärerna bör det vidare utredas om Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen ska ges ett ökat inflytande över vilka som utnämns till justitieråd. I denna del bör även ses över om nämnda domstolar bör ges en lagstadgad rättighet att under beredningsprocessen framföra synpunkter till Domarnämnden och även till regeringen om den överväger att utse någon annan till justitieråd än den som domstolen förordat.

Även Linda Ylivainio m.fl. (C) begär i kommittémotion 2019/20:3245 yrkande 2 att domstolarnas och domarnas oberoende ska stärkas.

Domstolarnas oberoende behandlas även av Ann-Sofie Alm (M) i motionerna 2019/20:2699 delyrkande 2 och 2020/21:2751 delyrkande 2.

### *Tidsplanen för 2020 års grundlagskommittés arbete*

Karin Enström m.fl. (M) föreslår i kommittémotion 2020/21:3474 yrkande 1 att regeringen ska ge 2020 års grundlagskommitté i uppdrag att redovisa sina slutsatser senast våren 2022. Motionärerna framhåller att enligt direktiven ska kommittén redovisa sitt slutbetänkande senast den 15 februari 2023 och att det innebär att föreslagna ändringar kan genomföras tidigast efter valet 2026. Om grundlagsändringarna ska hinna träda i kraft under nästa mandatperiod behöver de behandlas av riksdagen en första gång under våren 2022. Enligt motionärerna finns det därför skäl att förkorta utredningstiden till två år i syfte att göra det möjligt att genomföra ändringarna i samband med valet 2022.

## **Gällande ordning m.m.**

### *Formerna för grundlagsändringar*

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

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

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

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

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

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

### *Domstolarnas oberoende*

#### **Regeringsformen m.m.**

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

I 1 kap. 8 § regeringsformen slås fast att det för rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra

som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet (1 kap. 9 § regeringsformen).

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

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

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

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

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

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

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

Av 11 kap. 8 § första stycket regeringsformen följer att åtal för brott i utövningen av en anställning som ledamot av Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen väcks i Högsta domstolen. Enligt andra stycket prövar Högsta förvaltningsdomstolen om en ledamot av Högsta domstolen ska skiljas



eller avstängas från sin anställning eller vara skyldig att genomgå en läkarundersökning. Om en sådan talan avser en ledamot av Högsta förvaltningsdomstolen prövas den av Högsta domstolen. Talan enligt 11 kap. 8 § första och andra styckena regeringsformen väcks av riksdagens ombudsman eller justitiekanslern.

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

Som exempel kan nämnas att enligt 4 kap. 1 § rättegångsbalken ska en lagfaren (juristutbildad) domare vara svensk medborgare och ha avlagt föreskrivna kunskapsprov för behörighet till domarämbetet. Med föreskrivna kunskapsprov avses juristexamen eller annan motsvarande examen (se förordningen [2007:386] om kunskapsprov för behörighet som domare, m.m.). Den som utövar domarämbetet får inte vara försatt i konkurs eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

En ordinarie domare är skyldig att avgå från anställningen vid den ålder som anges i författningar eller kollektivavtal (5 § lagen [1994:261] om fullmaktsanställning). Enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd har en arbetstagare normalt sett rätt att kvarstå i anställningen till utgången av den månad då han eller hon fyller 68 år. Denna ålder kommer den 1 januari 2023 att höjas till 69 år (se prop. 2018/19:91, bet. 2018/19:AU12, rskr. 2018/19:276).

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

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

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

### **Samverkan mellan Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen**

Sedan den 1 juli 2017 ges justitieråd möjlighet att tjänstgöra korsvis i de båda högsta domstolarna (prop. 2016/17:174, bet. 2016/17:JuU26, rskr. 2016/17:287).

Bestämmelser om detta finns i 3 kap. 4 § rättegångsbalken och 3 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Av bestämmelserna följer att Högsta domstolen får förordna den som är justitieråd i Högsta förvaltningsdomstolen att tjänstgöra i Högsta domstolen. Högsta förvaltningsdomstolen får på motsvarande sätt förordna den som är justitieråd i Högsta domstolen att tjänstgöra i Högsta förvaltningsdomstolen.

Nuvarande sammansättningsregler innebär att rätten kan bestå av maximalt sju ledamöter, om inte målet hänskjuts till avgörande i plenum (3 kap. 5 b § rättegångsbalken och 4 c § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar).

### **Lagändringar för att stärka domstolarnas och domarnas oberoende och opartiska ställning**

Den 1 juli 2018 trädde vissa lagändringar i kraft med syfte att stärka domstolarnas och domarnas oberoende och opartiska ställning (prop. 2017/18:88, bet. 2017/18:JuU27, rskr. 2017/18:256). Ändringarna innebär bl.a. följande:

- Ordförandeskapet i de fall flera lagfarna domare deltar i rätten, s.k. kollegial handläggning, regleras i lag. Lagregleringen motsvarar i stort ordningen som redan tillämpats men innebär även att tidigare ordinarie domare får vara ordförande i tingsrätten och förvaltningsrätten om det finns särskilda skäl.
- Lagregleringen av ordförandeskapet omfattar även Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen, mark- och miljödomstolarna, patent- och marknadsdomstolarna, Migrationsöverdomstolen och Arbetsdomstolen.
- Omröstningsreglerna ändras så att det tydligt framgår i vilka situationer ordföranden har utslagsröst och att ordföranden ska säga sin mening sist av de lagfarna domarna.
- Grundläggande bestämmelser om fördelning av mål och ärenden mellan enskilda domare regleras i lag.

### **Domstolsverket**

Domstolsverket är en statlig förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen. För förvaltningsmyndigheter under regeringen finns bestämmelser i myndighetsförordningen (2007:515).

Av 3 § myndighetsförordningen framgår att myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten. Ledningen ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

Domstolsverket leds av en generaldirektör och fungerar som en serviceorganisation till domstolarna i landet. Myndighetens organisation och uppgifter framgår i huvuddrag av förordningen (2007:1073) med instruktion för Domstolsverket. Ett insynsråd är kopplat till Domstolsverket. Insynsrådet, som består av högst tio ledamöter, har till uppgift att utöva insyn i verksamheten och ge generaldirektören råd. Ledamöterna i rådet utses av regeringen.

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

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

I detta arbete ska Domstolsverket iaktta domstolarnas självständighet enligt regeringsformen.

I vissa avseenden har Domstolsverket även uppgifter som normalt ligger på en arbetsgivare. Exempelvis förhandlar verket om lön, dels i samband med utnämning av nya domare, dels löpande när det gäller justitieråd och domstolschefer. Domstolsverket inleder också ärenden om utnämning av ordinarie domare vid Domarnämnden. En företrädare för verket har möjlighet att närvara och yttra sig vid nämndens sammanträden.

### **Domarnämnden**

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

### **Justitiekanslern**

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

### **Justitieombudsmännen**

Riksdagens ombudsmän är en myndighet som lyder under riksdagen. Det finns fyra ombudsmän (justitieombudsmän, JO) och en av dessa är chefsjustitieombudsman. Justitieombudsmännen har till uppgift att utöva tillsyn över hur lagar och andra författningar tillämpas i offentlig verksamhet. Tillsynen omfattar såväl domstolar och andra myndigheter som de anställda befattningshavarna. Varje justitieombudsman svarar för tillsynen inom sitt ansvarsområde.

## Utgiftsområden

Huvuddelen av resurserna inom utgiftsområde 4 Rättsväsendet avser kriminalpolitiskt inriktad verksamhet (prop. 2020/21:1 utg.omr. 4 s. 4). I övrigt är rättsväsendets verksamhet inriktad på att avgöra rättsliga tvister mellan enskilda och mellan enskilda och det allmänna samt att handlägga olika typer av ärenden. Den kriminalpolitiskt inriktade verksamheten syftar till att öka tryggheten, upprätthålla allmän ordning och säkerhet, förebygga brott, utreda brott, se till att den som begått brott lagförs, verkställa påföljder och rättsliga anspråk samt ge stöd till dem som drabbats av brott. Utgiftsområdet innefattar myndigheter inom polisen och åklagarväsendet, Sveriges Domstolar samt Kriminalvården. Dessutom ingår Rättsmedicinalverket, Brottsförebyggande rådet (Brå), Brottsoffermyndigheten, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Domarnämnden och Gentekniknämnden.

Anslaget 1:5 *Sveriges Domstolar* är ett av anslagen inom utgiftsområde 4. Det får användas för utgifter för verksamheten i de allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna, hyres- och arrendenämnderna, Rättshjälpsmyndigheten, Rättshjälpsnämnden, Notarienämnden samt Domstolsverket. Vidare får anslaget användas för utgifter för den regionala avdelningen vid den enhetliga patentdomstolen.

I utgiftsområde 1 Rikets styrelse ingår avsnitten Statschefen, Riksdagen samt Riksdagens ombudsmän, Sametinget och samepolitiken, Regeringskansliet m.m., Länsstyrelserna, Demokratipolitik och mänskliga rättigheter, Nationella minoriteter, Medier och Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps) samt insatser för att stärka delaktigheten i EU-arbetet (prop. 2020/21:1 utg.omr. 1 s. 17).

## Domarråd och europeiskt nätverk

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

## Pågående arbete: 2020 års grundlagskommitté

Regeringen beslutade den 13 februari 2020 att ge en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag att utreda bl.a. formerna för ändring av grundlag och behovet av att ytterligare stärka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt (dir. 2020:11). Uppdraget bygger delvis på ett tillkännagivande från riksdagen (se avsnittet Tidigare utredningar och behandling i utskottet nedan).

När det gäller formerna för ändring av grundlag framhåller regeringen i direktiven bl.a. att regeringsformen inte innehåller något krav på särskild

majoritet när riksdagen fattar beslut om grundlagsändringar och att det innebär att de vanliga reglerna om riksdagsbeslut är tillämpliga. Mot denna bakgrund finns det enligt regeringen ett behov av att ta ställning till om det bör införas ett krav på kvalificerad majoritet vid grundlagsändring. Ett sådant krav skulle kunna gälla alla grundlagsändringar eller vara begränsat till grundlagsändringar som är av central betydelse för demokratin. En annan fråga som enligt regeringen kräver ett ställningstagande är om det bör införas ett krav på att det hålls ett ordinarie riksdagsval mellan de två riksdagsbesluten om grundlagsändring.

Sammantaget framhålls i direktiven att kommittén i denna del ska

- göra en internationell jämförelse av regler om ändring av grundlag i den utsträckning kommittén bedömer lämplig
- bedöma om det bör införas ett krav på kvalificerad majoritet vid riksdagsbeslut om grundlagsändring
- bedöma om det bör införas ett krav på att ett visst antal av riksdagsledamöterna deltar i omröstningen vid beslut om grundlagsändring (kvorumregel)
- bedöma om det val till riksdagen som ska hållas mellan de två riksdagsbesluten om grundlagsändring måste vara ett ordinarie val
- lämna de förslag till grundlagsändringar som kommittén bedömer är motiverade.

Uppdraget i denna del ska redovisas senast den 15 februari 2023.

När det gäller frågan om att utreda behovet av att ytterligare stärka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt framhåller regeringen i direktiven att domstolarnas och domarnas ställning i det konstitutionella systemet och domstolsväsendets oberoende får anses fungera väl i dag i Sverige. Åtgärder för att begränsa de högsta domstolarnas och den centrala domstolsadministrationens oberoende har emellertid aktualiserats i delar av Europa under senare tid. Mot den bakgrunden finns det enligt regeringen anledning att analysera om det finns ett behov av att stärka de svenska domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt.

Av direktiven framgår att regeringen i denna del anser att det finns särskild anledning att utreda följande frågor:

- regleringen om justitierådets antal och pensionsålder
- en möjlighet för Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen att sammanträda i särskild sammansättning
- behovet av att förändra Domstolsverkets organisation, styrning och roll.

När det gäller regleringen om justitierådets antal och pensionsålder ska kommittén

- bedöma om det bör införas en reglering i grundlag om pensionsåldern för justitieråd och, i så fall, ta ställning till om regleringen även bör omfatta andra ordinarie domare än justitieråd

- bedöma om det finns skäl att i övrigt ändra regleringen av ordinarie domares avgångsskyldighet på grund av ålder
- bedöma om det bör införas en reglering i grundlag av antalet justitieråd i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen och om den nuvarande regleringen av antalet justitieråd bör ändras
- lämna de förslag till grundlagsändringar och andra författningsändringar som kommittén bedömer är motiverade.

Vidare framgår av direktiven att när det gäller möjlighet för Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen att sammanträda i särskild sammansättning ska kommittén

- bedöma om det bör införas en möjlighet för Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen att sammanträda i särskild sammansättning
- lämna de förslag till författningsändringar som kommittén bedömer är motiverade.

I arbetet med att se över behovet av att ytterligare stärka domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt finns det enligt regeringen även skäl att utreda om Domstolsverkets organisation, styrning och roll bör förändras. I denna del framhålls att som konstitutionsutskottet har uttalat skulle även alternativa organisationsformer kunna övervägas (bet. 2017/18:KU36).

Enligt regeringen ska kommittén i denna del

- bedöma om Domstolsverkets organisation, styrning och roll bör förändras för att ytterligare stärka domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt
- lämna de förslag till författningsändringar som kommittén bedömer är motiverade.

Även uppdraget att utreda behovet av att stärka domstolarnas och domarnas oberoende ska redovisas senast den 15 februari 2023.

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

### *Formerna för grundlagsändringar*

#### **Utredningar**

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

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

Grundlagsutredningen såg bl.a. över bestämmelsen om folkomröstningar om vilande förslag till grundlagsändring (SOU 2008:125 s. 238 f.). Kommittén föreslog mindre ändringar av bestämmelsen i syfte att uppnå en ordning som är rimligare och mer rättvisande utan att samtidigt försvåra genomförandet av förändringar av grundlagen. Enligt förslaget skulle bestämmelsen ändras så att

ett vilande grundlagsförslag är förkastat om de som röstar mot förslaget är fler än de som röstar för förslaget. Det borde dock enligt kommittén även fortsättningsvis krävas att de som röstar mot förslaget till antalet är fler än hälften av dem som har avgett godkända röster vid riksdagsvalet.

När det gäller bestämmelserna i regeringsformen om stiftande av grundlag föreslog Grundlagsutredningen endast en ändring i förtydligande syfte och några språkliga ändringar (s. 780).

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

### **Motioner**

Våren 2019 behandlade konstitutionsutskottet motionsyrkanden om formerna för grundlagsändringar (bet. 2018/19:KU30 s. 31 f.). I sitt ställningstagande konstaterade utskottet att när det gällde bestämmelserna i regeringsformen om stiftande av grundlag hade Grundlagsutredningen endast föreslagit ändringar av redaktionellt slag. Utskottet ansåg att det i nuläget inte fanns skäl att förorda en översyn i denna del och avstyrkte motionsyrkandena. I betänkandet finns en reservation (M).

### *Domstolarnas oberoende*

#### **Utredningar om domstolarnas konstitutionella ställning (1989–2000)**

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

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

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

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

### **Grundlagsutredningen**

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

Ett oberoende domstolsväsen är enligt Grundlagsutredningen ett av fundamenten i vårt demokratiska samhälle, och det är av synnerlig vikt att allmänheten känner förtroende för att domstolarna är oberoende och att det inte finns någon risk för exempelvis politisk påverkan (s. 313 f.). I denna del framhöll kommittén att en grundlag bör innehålla sådana regler om domstolarna att deras oberoende och opartiskhet garanteras.

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



Grundlagsutredningen ansåg när det gällde frågan om utnämning av ordinarie domare att det borde vara regeringens uppgift även i fortsättningen (s. 319 f.). Det borde emellertid enligt Grundlagsutredningen införas ett öppet förfarande för rekrytering av samtliga ordinarie domare. Kommittén föreslog därför att det i regeringsformen skulle slås fast att grunderna för förfarandet vid utnämningar av ordinarie domare ska regleras i lag. Vidare ansåg Grundlagsutredningen att ärenden om utnämning av ordinarie domare borde beredas i en fristående nämnd.

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

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

### **Motioner**

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

Även våren 2018 behandlade utskottet motionsyrkanden om domstolarnas oberoende och rättskipningens självständighet (bet. 2017/18:KU36 s. 87 f.). I sitt ställningstagande framhöll utskottet inledningsvis att Grundlagsutredningens betänkande var resultatet av en överenskommelse mellan samtliga riksdagspartier (SOU 2008:125) och att utskottet de senaste åren hade avstyrkt motioner om ändringar i regeringsformen med motiveringen att det inte fanns några skäl att förorda en ny övergripande översyn av grundlagen. Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden i denna del.

Åtgärder för att begränsa de högsta domstolarnas och den centrala domstolsadministrationens oberoende hade emellertid enligt utskottet aktualiserats i delar av Europa under senare år. I denna del framhöll utskottet att ett oberoende domstolsväsen är ett av fundamenten i ett demokratiskt samhälle, att det är viktigt att allmänheten känner förtroende för att domstolarna är

oberoende, att det inte finns någon risk för exempelvis politisk påverkan och att regeringsformen innehåller bestämmelser som avser att säkerställa domstolarnas och de enskilda domarnas oberoende.

Utskottet framhöll att domstolarnas och domarnas ställning i det konstitutionella systemet och domstolsväsendets oberoende får anses fungera väl i dag i Sverige. Mot bakgrund av utvecklingen i delar av Europa kunde det dock enligt utskottet finnas anledning att närmare överväga om det finns skäl att ytterligare stärka domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt. Frågor av intresse att utreda är enligt utskottet bl.a. om det behövs ytterligare grundlagsreglering i någon eller några delar. I denna del lyfte utskottet fram antalet ledamöter i de högsta domstolarna och pensionsåldern för ett justitieråd. En annan fråga av intresse att utreda närmare enligt utskottet är om Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen i vissa fall ska kunna sammanträda i särskild sammansättning. Andra frågor rör Domstolsverkets organisation, styrning och roll. I denna del skulle enligt utskottet även alternativa organisationsformer kunna övervägas. En utredning om domstolarnas och domarnas oberoende bör enligt utskottet genomföras inom ramen för en parlamentarisk kommitté.

Sammanfattningsvis ansåg utskottet att regeringen borde tillsätta en utredning med uppdrag att se över behovet av att ytterligare stärka domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt – särskilt i fråga om grundlagsreglering av justitierådets antal och pensionsålder, en möjlighet för de högsta domstolarna att sammanträda i särskild sammansättning samt Domstolsverkets organisation, styrning och roll. Detta borde riksdagen enligt utskottet ställa sig bakom och tillkännage för regeringen. Utskottet tillstyrkte några motionsyrkanden, tillstyrkte ett par motionsyrkanden delvis och avstyrkte några motionsyrkanden.

Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2017/18:228).

Våren 2019 behandlade utskottet motionsyrkanden om domstolarnas oberoende (bet. 2018/19:KU30 s. 93 f.). I sitt ställningstagande noterade utskottet att riksdagen hade beslutat om ett tillkännagivande till regeringen om att tillsätta en utredning med uppdrag att se över behovet av att ytterligare stärka domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt. Utskottet, som förutsatte att regeringen skulle tillsätta en kommitté för att utreda vissa närmare angivna frågor, avstyrkte mot den bakgrunden motionsyrkandena i denna del. När det gällde motionsyrkandena om domstolarnas oberoende i övrigt fann utskottet inte skäl att ta sådana initiativ som motionärerna föreslog. Motionsyrkandena avstyrktes därmed. I betänkandet finns en reservation (M).

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet konstaterar att regeringen har gett en parlamentariskt sammansatt kommitté, 2020 års grundlagskommitté, i uppdrag att utreda bl.a. formerna för ändring av grundlag och behovet av att ytterligare stärka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt. Härmed får motionsyrkandena

om att tillsätta en kommitté för att utreda dessa frågor anses tillgodosedda och utskottet avstyrker därför motionsyrkandena.

När det gäller 2020 års grundlagskommittés uppdrag noterar utskottet att uppdraget delvis bygger på ett tillkännagivande från riksdagen. Kommittén ska i fråga om domstolarnas och domarnas oberoende utreda regleringen om justitierådets antal och pensionsålder, en möjlighet för Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen att sammanträda i särskild sammansättning och behovet av att förändra Domstolsverkets organisation, styrning och roll. När det gäller Domstolsverkets organisation kan alternativa organisationsformer övervägas. Det finns motionsyrkanden om att 2020 års grundlagskommitté även bör utreda ytterligare delar som rör domstolarnas oberoende. Utskottet ser inte skäl att ta några sådana initiativ och avstyrker motionsyrkandena.

Utskottet anser inte heller att det finns skäl att ta initiativ till en ändring av tidsplanen för 2020 års grundlagskommittés arbete. Motionsyrkandet om detta avstyrks därför.

## Europaparlamentet och subsidiaritetsprövningen inom EU

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om Europaparlamentet och subsidiaritetsprövningen inom EU.

Jämför reservation 5 (L).

### Motionerna

#### *Europaparlamentet*

Johan Pehrson m.fl. (L) begär i partimotion 2019/20:2055 yrkande 18 ett tillkännagivande om att stärka Europaparlamentet. Även Fredrik Malm m.fl. (L) efterlyser i kommittémotion 2020/21:3282 yrkande 19 ett tillkännagivande om att stärka Europaparlamentet. Motionärerna framhåller att Europaparlamentets kostsamma flytt mellan Bryssel och Strasbourg måste upphöra och att parlamentet bör ha ett enda säte som ligger i Bryssel. Enligt motionärerna är denna flytt inte bara dyr, utan också onödig och dålig för klimatet. Vidare framhåller motionärerna att Europaparlamentet saknar rätten att initiera lagstiftning och därför måste invänta lagförslag från kommissionen. Enligt motionärerna bör Europaparlamentet ges rätt att initiera nya EU-lagar som sedan parlamentet tillsammans med ministerrådet fattar beslut om. Därutöver menar motionärerna att Europaparlamentet bör ges rätt att vid särskilda händelser kunna kalla enskilda, t.ex. företagsledare, till granskningsutfrågningar. Vidare anser motionärerna att de nationella parlamenten bör ges större möjligheter till insyn och påverkan i samband med att EU:s institutioner tar

fram nya lagar och att de nationella parlamenten bör kunna uppmana kommissionen att lägga fram lagförslag.

I motion 2019/20:981 efterlyser Carina Ohlsson (S) ett tillkännagivande om att se över möjligheterna att klimatanpassa EU:s arbetsformer. Motionären framhåller att varje månad flyttar EU-parlamentets ledamöter och deras administration mellan Bryssel i Belgien och Strasbourg i Frankrike. Denna flytt medför enligt motionären stora kostnader och koldioxidutsläpp. Arbetet blir dessutom tungrott och ineffektivt.

### *Subsidiaritetsprövningen inom EU*

Lars Adaktusson m.fl. (KD) efterlyser i kommittémotionerna 2019/20:2818 yrkande 3 och 2020/21:2776 yrkande 3 att Sverige ska verka inom EU för en förstärkt subsidiaritetsprövning. Motionärerna framhåller att, förutom att stärka subsidiaritetsprövningen inom EU, bör Sverige även verka för att införa möjligheten till s.k. röda kort. Ett sådant förfarande skulle enligt motionärerna medföra att fler parlament tar subsidiaritetsprövningen på allvar och att kommissionen i högre grad behöver förhålla sig till subsidiaritetsperspektivet.

## **Gällande ordning m.m.**

### *Europaparlamentet*

Europaparlamentet ska vara sammansatt av företrädare för unionens medborgare, och dess medlemmar väljs vart femte år genom allmänna och direkta val i medlemsstaterna (artikel 14 i fördraget om Europeiska unionen [EU-fördraget]). Parlamentet lagstiftar och beslutar om unionens budget tillsammans med rådet. Europaparlamentet har också en kontrollerande funktion, framför allt gentemot Europeiska kommissionen (kommissionen).

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

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

Europaparlamentet har bl.a. tagit fram ett lagstiftningsförslag till en förordning om Europaparlamentets undersökningsrätt (2019/2536[RSP]). Rådet och kommissionen anser att förslaget är för långtgående. Det gäller bl.a. omfattningen av undersökningsrätten.

Regeringen har vid några tillfällen informerat konstitutionsutskottet om förslaget. I januari 2021 fick utskottet skriftlig information om pågående förhandlingar som Statsrådsberedningen ansvarar för. Av informationen framgår bl.a. att medlemsstaterna och rådets rättstjänst alltså är starkt kritiska mot väsentliga delar av förslaget om Europaparlamentets undersökningsrätt. Det portugisiska ordförandeskapet har aviserat ett nytt rättsligt utlåtande, och de ska försöka föra förhandlingarna framåt under våren, samtidigt som de ska värna rådets starka invändningar. Av den skriftliga informationen framgår vidare att regeringens ståndpunkt inför förhandlingarna är att rättsakten inte bör medföra skyldigheter för enskilda och myndighetsföreträdare i medlemsstaterna att lämna upplysningar, vittna m.m. som sträcker sig längre än vad som gäller för myndigheter och enskilda i förhållande till riksdagen och att förordningen inte ska förändra den institutionella balansen, inbegripet att kommissionens roll som fördragets väktare ska respekteras.

### *Europaparlamentets säte*

Enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), protokoll nr 6 om lokalisering av säten för Europeiska unionens institutioner och vissa av dess organ, byråer och enheter, ska Europaparlamentet ha sitt säte i Strasbourg, där de tolv månatliga plenarsammanträdena inklusive budgetsammanträdet ska hållas. Extra plenarsammanträden ska dock hållas i Bryssel. Av protokollet framgår vidare att Europaparlamentets utskott ska sammanträda i Bryssel. Europaparlamentets generalsekretariat och dess enheter ska vara kvar i Luxemburg. Rådet ska ha sitt säte i Bryssel utom i april, juni och oktober då rådet ska sammanträda i Luxemburg. Kommissionen ska ha sitt säte i Bryssel.

Enligt artikel 341 i EUF-fördraget ska säten för unionens institutioner fastställas av medlemsstaternas regeringar i samförstånd. För att ändra bestämmelserna om institutionernas säten krävs en ändring av protokollet, vilket förutsätter enighet i rådet.

I Europaparlamentets resolution av den 28 mars 2019 om beräkning av Europaparlamentets inkomster och utgifter för budgetåret 2020 (2019/2003 [BUD]) framhålls att ett enda säte bl.a. innebär besparingar i parlamentets budget. I denna del påminns dels om en analys från revisionsrätten enligt vilken kostnaderna för att parlamentets verksamhet bedrivs på olika geografiska platser uppskattas till 114 miljoner EUR per år, dels om att 78 procent av alla tjänsteresor som företas av parlamentets anställda görs på grund av parlamentets geografiska spridning och att miljöpåverkan uppgår till mellan 11 000 och 19 000 ton koldioxidutsläpp. I resolutionen efterlyser Europaparlamentet en färdplan för ett enda säte.

### *Bättre lagstiftning och ökad öppenhet*

Av kommissionens meddelande om en starkare roll för subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i EU:s beslutsfattande (COM(2018) 703) framgår

att kommissionen håller på att gå igenom det reformpaket för hela den politiska cykeln som den lade fram i maj 2015. Målet med reformerna har varit att stärka öppenheten och insynen i EU:s beslutsprocess, höja den nya lagstiftningens kvalitet genom bättre konsekvensbedömningar av lagstiftningsförslag och främja en löpande konsekvent översyn av befintlig lagstiftning. Genomgången inriktas på att förfina och förbättra politiken för bättre lagstiftning, bl.a. när det gäller hur subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna tillämpas.

I ett utlåtande våren 2019 över ett antal årsrapporter från kommissionen välkomnade konstitutionsutskottet kommissionens ambitionshöjning de senaste åren för att åstadkomma bättre lagstiftning, bl.a. när det gäller hur subsidiaritetsprincipen tillämpas (bet. 2018/19:KU23 s. 30). Utskottet värdesatte också kommissionens ambition att stärka öppenheten och insynen i EU:s beslutsprocess och att förbättra kvaliteten på lagstiftningen genom bättre konsekvensbedömningar av nya lagförslag och en löpande översyn av den befintliga lagstiftningen.

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

I regeringens skrivelse Verksamheten i Europeiska unionen under 2019 framhålls att alla mål vid EU-domstolen och tribunalen med anknytning till allmänhetens tillgång till handlingar bevakas (skr. 2019/20:115 s. 119). Under 2019 fortsatte Sverige att agera i de mål där Sverige redan tidigare har varit aktivt. Sverige har även intervenerat i ett nytt mål vid tribunalen som handlar om skyddet för rättsliga förfaranden.

## *Subsidiaritetkontrollen enligt Lissabonfördraget*

### **Subsidiaritetsprincipen**

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

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

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

### **Delade befogenheter**

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

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

När det gäller de delade kompetenserna anses den nödvändiga kompetens-överföringen äga rum i och med att fördragen ratificeras och en stat överläter suveränitetsrättigheter (Melin & Nergelius, EU:s konstitution, Maktfördelningen mellan den europeiska unionen, medlemsstaterna och medborgarna, 7 uppl., 2012, s. 31). På dessa områden har EU och medlemsstaterna en samtidig kompetens. Varje gång som rådet och Europaparlamentet utfärdar en rättsakt inom ett givet område upphör medlemsstaternas rätt att lagstifta på ett sätt som står i strid med eller kan påverka den gemensamma rättsaktens tillämpning (Melin & Nergelius s. 31 f.).

Det som sker kan beskrivas som att unionen successivt utnyttjar den kompetens som den fått genom fördraget i takt med att rättsakter beslutas. I samma takt upphör den tidigare samtidiga kompetensen hos medlemsstaterna.

Detta brukar kallas lagstiftningsutrymmets upptagenhet eller EU-rättens spärrverkan. I den utsträckning som gemensamma normer beslutas blir utrymmet för nationell lagstiftning upptaget eller in-tecknat (Melin & Nergelius s. 31).

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

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

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

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

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

### **Gula kort**

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

### **Orange kort**

Inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet kan ett förslag till lagstiftningsakt som lett till att minst en enkel majoritet av de nationella parlamentens röster har ställt sig bakom kritiska yttranden få ytterligare konsekvenser under lagstiftningsprocessen (det orange kortet). Efter omprövningen kan kommissionen besluta att antingen vidhålla förslaget, ändra det eller dra tillbaka det. Om kommissionen väljer att vidhålla förslaget, ska den i ett



motiverat yttrande ange skälen till varför den anser att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Före den första behandlingen ska Europaparlamentet och rådet ta ställning till om lagstiftningsförslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen och ska då särskilt beakta de motiveringar som har angetts och delas av majoriteten av de nationella parlamenten samt kommissionens motiverade yttrande. Om rådet med en majoritet av 55 procent av rådsmedlemmarna eller Europaparlamentet med en majoritet av de avgivna rösterna anser att lagstiftningsförslaget inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen, ska förslaget inte behandlas vidare.

### **Gröna och röda kort**

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

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

### **Interparlamentariskt samarbete**

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

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

### **Tidigare behandling**

#### *Europaparlamentets säte*

Frågan om Europaparlamentets säte behandlades av konstitutionsutskottet i ett yttrande till utrikesutskottet våren 2013 (2012/13:KU7y s. 5). Utskottet såg då positivt på att frågan om Europaparlamentets säte hade lyfts upp av Europaparlamentets utskott för konstitutionella frågor (AFCO-utskottet). Vidare anfördes att utskottet förutsatte att regeringen stöder alla strävanden för att Europaparlamentets kostsamma flyttning mellan två städer ska upphöra.

Våren 2014 behandlade utskottet ett par motionsyrkanden om Europaparlamentets säte (bet. 2013/14:KU18 s. 29 f.). I sitt ställningstagande framhöll utskottet att det inte är en bra lösning att Europaparlamentet har sitt säte

på en ort men under längre tidsperioder även sammanträder på en annan ort. Denna ordningen är också enligt utskottet kostsam och varken ändamålsenlig eller miljövänlig. Utskottet, som konstaterade att frågan om Europaparlamentets säte var aktuell inom EU, förutsatte att regeringen skulle stödja alla strävanden för att Europaparlamentets kostsamma flyttning mellan två orter ska upphöra. Därmed avstyrktes motionsyrkandena.

Frågan om Europaparlamentets säte behandlades även av utskottet i ett yttrande till utrikesutskottet våren 2019 (2018/19:KU3y s. 5 f.). Utskottet förutsatte alltså att regeringen skulle stödja alla strävanden att Europaparlamentets kostsamma flyttning mellan två städer ska upphöra och ansåg därför att utrikesutskottet även borde avstyrka ett motionsyrkande om att regeringen borde verka för att Europaparlamentet endast sammanträder i Bryssel.

### *Subsidiaritetsprövningen inom EU*

Våren 2018 behandlade utskottet ett motionsyrkande om bl.a. röda kort (bet. 2017/18:KU36 s. 38 f.). I sitt ställningstagande noterade utskottet att frågor om bl.a. de nationella parlamentens roll på olika sätt behandlades inom EU. Därutöver fann utskottet inte några skäl att ta sådana initiativ som motionärerna yrkade på. Motionsyrkandet avstyrktes därmed.

### *Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen*

Enligt 7 kap. 8 § riksdagsordningen ska konstitutionsutskottet följa riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen och en gång om året meddela kammaren sina iakttagelser. I januari 2021 redovisade utskottet resultatet av uppföljningen för 2019 (bet. 2020/21:KU5).

### **Utskottets ställningstagande**

Frågan om ett enda säte för Europaparlamentet har bl.a. tagits upp av parlamentet i en resolution från 2019. Utskottet förutsätter alltså att regeringen ska stödja alla strävanden att Europaparlamentets flytt mellan två städer ska upphöra och avstyrker motionsyrkandena som rör denna fråga.

När det gäller de frågeställningar som i övrigt lyfts fram om Europaparlamentet är utskottet inte berett att ställa sig bakom förslaget om ett tillkännagivande i syfte att stärka Europaparlamentet. Vad gäller lagstiftningens kvalitet ser utskottet positivt på det arbete som bedrivs av kommissionen för bl.a. ökad öppenhet och transparens i lagstiftningsarbetet och bättre konsekvensanalyser. Utskottet vill även betona vikten av de nationella parlamentens särskilda roll när det gäller kontrollen av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen. Utskottet finner dock inte skäl att ta sådana initiativ som motionärerna föreslår. Mot denna bakgrund avstyrker utskottet motionsyrkandena.

## Internationella avtal

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motioner om internationella avtal.

### Motionerna

Staffan Eklöf (SD) efterlyser i motionerna 2019/20:1160 och 2020/21:235 en folklig granskning inför en ratificering av internationella avtal. Enligt motionären bör svenska folket ges en möjlighet att granska internationella avtal eller överenskommelser som kommer att påverka svensk lagstiftning och politik, innan de ratificeras eller undertecknas. Detta skulle exempelvis kunna göras genom folkomröstning.

### Gällande ordning

#### *Internationella avtal*

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

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

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

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

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

#### *Nationella folkomröstningar*

Av 1 kap. 1 § första stycket regeringsformen följer att all offentlig makt i Sverige utgår från folket. I andra stycket sägs att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Enligt 8 kap. 2 § första stycket 5 regeringsformen meddelas föreskrifter om rådgivande folkomröstning i hela riket och förfarandet vid

folkomröstning i grundlagsfråga genom lag. Bestämmelser om folkomröstningar finns i folkomröstningslagen (1979:369). I 18 § föreskrivs att det inför en rådgivande folkomröstning anges i en särskild lag vilken fråga som ska ställas till folket samt tidpunkten för omröstningen.

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

### **Tidigare utredning**

Grundlagsutredningen utredde bl.a. grundlagsregleringen av det internationella samarbetet (SOU 2008:125 s. 483 f.). Kommittén menade bl.a. att EU-medlemskapet tydligt borde framgå för den som tar del av regeringsformen. I denna del föreslogs att det redan i det inledande kapitlet om statskicketes grunder ska anges att Sverige är medlem i EU. Vidare konstaterades att regeringsformen inte innehöll någon allmän bestämmelse som berör Sveriges övriga internationella samarbeten direkt med andra länder och inom ramen för olika internationella organisationer. Mot bakgrund av det samarbetets betydelse för det svenska samhället framstod detta enligt kommittén som en brist i regeringsformen. Grundlagsutredningen föreslog i denna del att det borde uttryckligen framgå att Sverige deltar i internationellt samarbete. Vidare föreslogs vissa förändringar av bestämmelserna när det gäller överlåtelse av beslutanderätt med anledning av samarbetet inom EU. Syftet med detta var att säkerställa att en betryggande majoritet av riksdagens ledamöter står bakom beslutet.

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

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

### Utskottets ställningstagande

Utskottet, som inte finner skäl att ta ett sådant initiativ som motionären föreslår, avstyrker motionerna.

## Den kommunala revisionen

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår en motion om den kommunala revisionen.

### Motionen

I motion 2019/20:2037 efterlyser Lars Beckman (M) ett tillkännagivande om att se över möjligheten att inrätta en särskild enhet hos Riksrevisionen för årlig revision av kommuner och regioner. Motionären menar att kommunsektorn bör revideras på samma sätt som staten och dess myndigheter. En utomstående årlig effektivitetsrevision och ekonomisk revision via Riksrevisionen av samtliga Sveriges kommuner och regioner skulle enligt motionären sannolikt öka genomlysningen och sätta en press på kommuner och regioner att utveckla sin verksamhet och hushålla bättre med skattebetalarnas pengar.

### Gällande ordning

#### *Den kommunala revisionen*

Numera finns ett eget kapitel i regeringsformen om kommuner. Tidigare var bestämmelser som rör den kommunala självstyrelsen, den kommunala beskattningsrätten, beslutanderätten i kommunerna och den kommunala indelningen utspridda i regeringsformen. Dessa bestämmelser är numera samlade i 14 kap. regeringsformen (prop. 2009/10:80). Dessutom har några nya bestämmelser tillkommit. Principen om kommunal självstyrelse har getts en tydligare markering i regeringsformen. I 14 kap. 2 § klargörs att principen gäller för all kommunal verksamhet. Enligt 14 kap. 3 § bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. I 14 kap. 5 § förtydligas att skatteutjämning mellan kommuner är möjlig.

I kommunallagen (2017:725) finns bestämmelser om den kommunala revisionen. Enligt 3 kap. 10 § kommunallagen ska kommuner och regioner utse revisorer för granskning av den kommunala verksamheten. En revisor är

sålledes förtroendevald och revisionen sker på uppdrag av fullmäktige. Revisorerna granskar årligen i den omfattning som följer av god revisionsred all verksamhet som bedrivs inom nämndernas eller fullmäktigeberedningarnas verksamhetsområden (12 kap. 1 § kommunallagen). I revisorernas uppdrag ingår att pröva om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig.

Revisorerna ska varje år lämna en revisionsberättelse till fullmäktige (12 kap. 12 § kommunallagen). Berättelsen ska innehålla ett uttalande om huruvida ansvarsfrihet för de förtroendevalda i styrelsen, nämnder och fullmäktigeberedningar tillstyrks eller inte. De har också en möjlighet att rikta en motiverad anmärkning mot nämnder, fullmäktigeberedningar eller enskilda förtroendevalda. Det är sedan fullmäktige som prövar frågan om ansvarsfrihet.

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

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

### *Riksrevisionen*

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

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

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

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

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

väljer riksdagen en ställföreträdare för riksrevisorn med titeln riksrevisionsdirektör.

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

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

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

### **Tidigare utredningar m.m.**

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

Den första översynen föreslogs av Kommunrevisionsutredningen i betänkandet Den kommunala revisionen – ett demokratiskt kontrollinstrument (SOU 1998:71). Utredningen ledde senare fram till att regeringen lade fram propositionen En stärkt kommunal revision (prop. 1998/99:66), och regeringens förslag antogs av riksdagen (bet. 1998/99:KU30, rskr.1998/99:210). De ändringar som då infördes innebar bl.a. att kommunallagens bestämmelser om jäv för förtroendevalda och anställda i nämnder utvidgades till att även omfatta

de förtroendevalda revisorerna, att revisorerna i sin granskning ska biträdas av sakkunniga som de själva väljer och anlitar i den omfattning som de själva bestämmer, att de sakkunnigas rapporter ska bifogas de förtroendevalda revisorernas revisionsberättelse och att varje revisor fick rätt att löpande under året i fullmäktige, nämnder och fullmäktigeberedningar väcka ärenden som rör granskningen.

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

Mot bakgrund av riksdagens tillkännagivande gav regeringen i december 2006 Statskontoret i uppdrag att analysera tänkbara åtgärder för att stärka den kommunala revisionens oberoende inom det nuvarande systemet med förtroendevalda revisorer. I uppdraget ingick även att analysera andra huvudmannaskapsformer än den nuvarande, t.ex. att revisionen bedrivs av privata yrkesrevisorer, i statlig regi eller i annan offentlighetslig form. I rapporten En mer oberoende kommunal revision – analys av tänkbara åtgärder (2008:4) redovisade Statskontoret sina överväganden. Statskontorets rapport och en promemoria upprättad inom Finansdepartementet (Oberoendet i den kommunala revisionen, Ds 2009:11) låg till grund för propositionen Oberoendet i den kommunala revisionen (prop. 2009/10:46). I den föreslog regeringen att den som är ledamot eller ersättare i fullmäktige inte ska vara valbar som revisor inom den kommunen eller det landstinget<sup>1</sup>. I övrigt föreslogs inte någon ytterligare förändring av reglerna inom ramen för det kommunala huvudmannaskapet för revision. Det lämnades inte heller något förslag om att ändra huvudmannaskapet genom exempelvis statligt eller privat huvudmannaskap. Enligt regeringen har det gällande systemet stora fördelar. I denna del anförde regeringen bl.a. att den kommunala revisionen med revisorer utsedda av fullmäktige har en mycket stark koppling till hur kommuner och landsting

<sup>1</sup> Beteckningen för kommuner på regional nivå har numera ändrats från landsting till regioner (prop. 2018/19:162, bet. 2019/20:KU3, rskr. 2019/20:49).



fungerar. Regeringen betonade att det i Sverige finns en långtgående kommunal självstyrelse och att det kommunala beslutsfattandet utgår ifrån den folkvalda fullmäktigeförsamlingen. Det är fullmäktige som utser ledamöter i styrelse och nämnder, som beslutar om budget och som fastställer bokslutet. Dessutom utser fullmäktige revisorer och fastställer revisionens budget, något som följer av fullmäktiges starka ställning. Revisionen är således fullmäktiges kontrollinstrument, och den vilar liksom nämndsyttemet på att huvudansvaret ligger på förtroendevalda.

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

I april 2017 överlämnade regeringen en proposition med förslag till ny kommunallag (prop. 2016/17:171). Regeringens förslag innebär att kommunallagen får en ny struktur, ett enhetligt språk och en enhetlig begreppsbyggnad. Den nya lagen är vidare utformad för att skapa utrymme för att framtida reformer på ett bättre sätt ska kunna rymmas i systematiken. När det gällde den kommunala revisionen konstaterade regeringen att den har varit föremål för flera reformer de senaste decennierna och att många åtgärder har vidtagits för att stärka oberoendet och professionaliteten (s. 241). Enligt regeringen finns det många argument som talar för att behålla nuvarande ordning. All verksamhet i kommuner bygger på nämndmodellen där förtroendevalda är ansvariga. Inom en sådan modell är det enligt regeringen inte anmärkningsvärt att även fullmäktiges kontroll genom revision bedrivs på motsvarande sätt. Om systemet med förtroendevalda revisorer avskaffades skulle det enligt regeringen innebära en förändring av kommunernas organisationsmodell och ett ingrepp i det kommunala självstyret. Den kommunala förvaltningsrevisionen är till sin karaktär politisk, och de som granskas är till stor del förtroendevalda. Mot bakgrund av detta ansåg regeringen att granskningen ska ledas av förtroendevalda. De förtroendevalda revisorerna har stor kompetens om hur kommunen eller regionen är organiserad och om lokala förhållanden. Det kan ifrågasättas om en helt yrkesmässig revision kan upprätthålla motsvarande kunskap. Om revisionen t.ex. ska upphandlas kan upparbetad kompetens förloras varje gång en ny upphandling görs. Långsiktigheten i revisionsarbetet blir då enligt regeringen lidande. Därutöver bör uppmärksammas att den politiska minoritetens insyn i revisionen med en sådan modell

riskerar att försvinna. Vidare framhöll regeringen att det gällande systemet i allt väsentligt får anses fungera väl.

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

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

### **Tidigare behandling**

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

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

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

Frågan om en förstärkning av den kommunala revisionen behandlades även av utskottet i samband med beredningen av regeringens proposition om en ny kommunallag (bet. 2016/17:KU30 s. 65 f.). Utskottet delade regeringens uppfattning att den rådande ordningen med förtroendevalda revisorer som ansvarar för både förvaltnings- och redovisningsrevision borde behållas. Utskottet konstaterade att regeringen i propositionen dessutom lämnat vissa förslag som ytterligare skulle förstärka revisionens oberoende. Det saknades därför enligt utskottet skäl att ställa sig bakom motionerna.

Våren 2018 behandlade utskottet en motion om reglering av den kommunala revisionen i regeringsformen (bet. 2017/18:KU36 s. 110 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte motionen.

Motionsyrkanden om den kommunala revisionen behandlades av utskottet under våren 2019 (bet. 2018/19:KU31 s. 45 f.). Utskottet hänvisade till tidigare ställningstaganden och avstyrkte yrkandena. Under våren 2020 avstyrktes motionsyrkanden om den kommunala revisionen av utskottet i förenklad ordning (bet. 2019/20:KU15 s. 57). I denna del hänvisade utskottet till betänkande 2018/19:KU31.

### **Utskottets ställningstagande**

Den kommunala revisionen har varit föremål för flera utredningar de senaste åren, bl.a. i utredningen om en ny kommunallag. Utskottet har flera gånger tidigare behandlat motionsyrkanden om en förstärkning av den kommunala revisionen. I denna del vidhåller utskottet sina tidigare ställningstaganden. Utskottet finner inte heller skäl att ta ett sådant initiativ om revision av Riksrevisionen som motionären föreslår. Mot denna bakgrund avstyrker utskottet motionen.

## **Avgifter för infrastruktur**

### **Utskottets förslag i korthet**

Riksdagen avslår en motion om avgifter för infrastruktur.

### **Motionen**

Teres Lindberg (S) efterlyser i motion 2020/21:2392 en möjlighet för kommuner och regioner att ta ut avgifter för infrastruktur. Motionären konstaterar att kommuner och regioner i dag inte kan ta ut avgifter för att styra t.ex. trafikflöden. Det bör enligt motionären ändras så att avgifter som syftar till att styra trafikflöden eller finansiera infrastruktursatsningar i regionen kan tas ut lokalt.

### **Gällande ordning m.m.**

#### *Regeringsformen*

I regeringsformen finns bestämmelser om normgivningsmakten. Med normgivningsmakten avses rätten att besluta om rättsregler, dvs. sådana regler som gäller generellt och som är bindande för enskilda och myndigheter (föreskrifter).

Normgivningsmakten regleras främst i 8 kap. regeringsformen, och regleringen har som främsta uppgift att fördela normgivningskompetensen mellan

riksdagen och regeringen. Det innebär att andra organ inte har någon egen, direkt på regeringsformen grundad rätt att meddela föreskrifter. Normgivning av andra organ måste ha stöd i ett bemyndigande. Normgivningsmakten kan alltså delegeras till andra myndigheter än regeringen och till kommuner. När riksdagen delegerar normgivningsmakt i ett visst ämne till regeringen kan den tillåta att regeringen överlåter åt en förvaltningsmyndighet eller en kommun att meddela föreskrifter i ämnet (s.k. subdelegation).

Enligt 8 kap. 1 § första stycket regeringsformen meddelas föreskrifter av riksdagen genom lag och av regeringen genom förordning. Föreskrifter kan också, efter bemyndigande av riksdagen eller regeringen, meddelas av andra myndigheter än regeringen och av kommuner. Ett bemyndigande att meddela föreskrifter ska alltid ges i lag eller förordning. (8 kap. 1 § andra stycket regeringsformen).

Av 8 kap. 2 § regeringsformen följer att föreskrifter ska meddelas genom lag om de avser

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

I första stycket räknas de ämnesområden upp som kräver lagform.

Den andra punkten avser betungande offentligrättsliga föreskrifter. I begreppet skyldigheter i bestämmelsen torde ingå förpliktelser att företa eller låta bli vissa handlingar. Vad som avses är ensidigt bestämda förpliktelser som den enskilde inte kan anses frivilligt ha underkastat sig (Eka m.fl., Regeringsformen – med kommentarer, 2 uppl., 2018, s. 361). Till sådana åligganden kan därför inte räknas att en enskild underkastar sig att betala en statlig eller kommunal avgift för en presentation där avgiften kan anses utgöra ett skäligt vederlag (prop. 1973:90 s. 218). Begreppet ingrepp syftar på förpliktelser att tåla ingrepp i den enskilda rättssfären.

Den tredje punkten avser vissa kommunalrättsliga föreskrifter. Inom det skatterättsliga området är en grundläggande princip att riksdagen är ensam lagstiftare. Kommunerna har dock enligt 14 kap. 4 § regeringsformen rätt att ta ut skatt för sina uppgifter men denna rätt är begränsad till att fatta beslut om den årliga skattesatsen, vilket inte betraktas som normgivning i regeringsformens mening. När det gäller kommunernas beslutanderätt på skatteområdet är den också begränsad till de egna medlemmarna.

I 8 kap. 3 § regeringsformen regleras riksdagens möjlighet att delegera normgivningsmakt till regeringen på det offentlighetsrättsliga området. Enligt första stycket kan riksdagen bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter enligt 2 § första stycket 2 och 3. Föreskrifterna får dock inte avse

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

Riksdagen har alltså exklusiv normgivningskompetens på skatteområdet. Delegation är dock möjlig när det gäller betungande offentlighetsrättsliga avgifter. För att avgöra om det är möjligt att delegera föreskriftsrätt i fråga om en viss påлага är det nödvändigt att avgöra om pålagan är att bedöma som en skatt eller en avgift enligt regeringsformen (Eka m.fl. s. 373).

Regeringsformen innehåller inte någon uttrycklig definition av begreppen skatt och avgift. Enligt förarbetena kan en skatt karaktäriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation medan det med en avgift vanligen förstås en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna (prop. 1973:90 s. 213).

Det kan i vissa fall vara svårt att avgöra om en påлага är att bedöma som en skatt eller en avgift (SOU 2008:125 s. 552). För det fall att pålagan bedöms vara en skatt är det med ovan angivna undantag inte möjligt för riksdagen att bemyndiga regeringen eller kommuner att meddela föreskrifter. Om pålagan däremot bedöms vara en avgift är delegation möjlig.

Enligt 8 kap. 9 § regeringsformen kan riksdagen bemyndiga en kommun att meddela föreskrifter enligt 2 § första stycket 2 om föreskrifterna avser

1. avgifter eller
2. skatt som syftar till att reglera trafikförhållanden i kommunen.

Av bestämmelsen följer alltså att riksdagen i två situationer kan delegera normgivningskompetensen direkt till kommunen. Den första punkten avser betungande offentlighetsrättsliga föreskrifter som rör avgifter. Som exempel på en sådan avgift kan nämnas renhållningsavgifter. I denna del ska nämnas att även regeringen kan genom subdelegation enligt 8 kap. 10 § regeringsformen ge kommuner rätt att besluta om betungande avgifter.

Den andra punkten behandlas närmare i avsnittet Tidigare utredning nedan.

### *Infrastrukturavgifter*

Infrastrukturavgifter är en typ av avgifter som tas ut för att finansiera bygget av en ny bro, väg eller tunnel. Det innebär att den som använder infrastrukturen ska vara med och betala för den. Närmare bestämmelser om infrastrukturavgifter finns i lagen (2014:52) om infrastrukturavgifter på väg.

Finansiering av ny väginfrastruktur med avgifter är en fråga som ofta är av kommunalt och regionalt intresse (prop. 2013/14:25 s. 144). Infrastrukturavgifter tas ut på allmänna eller statliga vägar, och de tillfaller staten. Kommuner

har ingen möjlighet att ta ut infrastrukturavgifter enligt lagen om infrastrukturavgifter på väg.

Frågan om en infrastrukturavgift är en skatt eller en avgift har behandlats av regeringen i proposition 2013/14:25 Infrastrukturavgifter på väg och elektroniska vägtullssystem. I propositionen framhålls att i fråga om en belastande avgift, som en infrastrukturavgift, torde det vara av betydelse för frågan om den är en skatt eller avgift om penningprestationen har fastställts till ett rimligt belopp (s. 51). Regeringen noterar att den praktiska betydelsen av gränsdragningen mellan skatt och belastande avgift aktualiseras i de situationer då riksdagen överväger att delegera beslutskompetensen till regeringen eller en kommun.

### **Tidigare utredning**

Frågan om gränsdragningen mellan skatter och avgifter behandlades av Grundlagsutredningen när det gällde kommunala parkeringsavgifter och s.k. trängselskatter (SOU 2008:125 s. 562 f.).

Grundlagsutredningen föreslog att en bestämmelse skulle införas i regeringsformen som ger riksdagen möjlighet att bemyndiga kommuner att meddela föreskrifter om skatt som syftar till att reglera trafikförhållandena i kommunen.

Kommittén framhöll att det är angeläget att föreskrifter om kommunala parkeringsavgifter även framöver kan meddelas av kommuner även om detta innebär ett avsteg från den grundläggande principen om riksdagen som ensam lagstiftare på skatteområdet. Vidare konstaterades att det är en etablerad ordning att kommuner meddelar föreskrifter om parkeringsavgifter och att det är fråga om en pålaga som ligger i gränslandet mellan skatter och avgifter och således inte hör till de centrala delarna av skatteområdet. De kommunala parkeringsavgifterna förutsätter dessutom föreskrifter med bl.a. detaljerade geografiska uppgifter som lämpligast meddelas på kommunal nivå. Enligt Grundlagsutredningen borde föreskrifter om parkeringsavgifter kunna meddelas av kommuner även fortsättningsvis.

Inte heller trängselskatt är enligt Grundlagsutredningen en pålaga som är typisk för skatteområdet utan ligger förhållandevis nära avgiftsområdet. Vidare framhölls att trängselskatter förutsätter föreskrifter med detaljbestämmelser bl.a. om det geografiska tillämpningsområdet. Det kan mot den bakgrunden enligt Grundlagsutredningen vara mindre ändamålsenligt att sådana bestämmelser meddelas av riksdagen. Vidare framhölls att det råder en bred samsyn om att det bör vara möjligt för kommuner att meddela föreskrifter om trängselskatt. Därför borde enligt Grundlagsutredningen de konstitutionella hindren för detta tas bort.

Såväl trängselskatt som kommunala parkeringsavgifter är enligt Grundlagsutredningen pålagor som inte bara tas ut av en kommuns egna medlemmar. Den kommunala beskattningsrätten är begränsad till de egna medlemmarna. Detta är emellertid en kommunalrättslig och inte en konstitutionell princip och

utgör således inte ett hinder på grundlagsnivå för kommunal normgivning om trängselskatt eller parkeringsavgifter.

Grundlagsutredningen ansåg att det inte är lämpligt att ge kommunerna en direkt på regeringsformen grundad rätt att besluta om föreskrifter om trängselskatt och parkeringsavgifter. Det rimmar dessutom mindre väl med regeringsformens grundprincip för normgivning att ge kommunerna en sådan rätt. Kommittén framhöll att regeringsformen bygger på att normgivningsmakten är fördelad mellan riksdagen och regeringen och att normgivning av andra organ måste ha stöd i ett bemyndigande. Kommunernas föreskriftsrätt på området borde därför förutsätta delegation.

Eftersom syftet med regleringen är att möjliggöra kommunala föreskrifter borde delegationen enligt Grundlagsutredningen inte gå via regeringen. I stället borde en möjlighet till direktdelegation till kommuner införas med bestämmelsen i regeringsformen om tvingande avgifter som förebild. Riksdagen får då genom lag ange förutsättningarna för kommunernas föreskriftsrätt.

Delegationsmöjligheten borde enligt Grundlagsutredningen inskränkas till att avse föreskrifter som syftar till att reglera trafikförhållanden i kommunen. Kommittén framhöll att uttrycket trafikförhållanden hade valts för att täcka både färd med fordon och parkering och att uttrycket överensstämmer med den gängse benämningen i olika sammanhang. Enligt Grundlagsutredningen täcker förslaget i och för sig också andra pålagor på trafiken än trängselskatt och parkeringsavgifter, t.ex. avgifter som tas ut av andra trafikanter än de som kör motorfordon och oavsett om de färdas till lands eller till sjöss. Detta kan dock knappast ge upphov till några tillämpningsproblem eftersom den närmare omfattningen av den föreskriftsrätt som delegeras bör framgå av riksdagens beslut.

Grundlagsutredningen framhöll vidare att den föreslagna regleringen innebär att en mindre del av det skatterättsliga området förs från det obligatoriska till det fakultativa lagområdet. Detta innebär att utgångspunkten är att föreskrifterna ska meddelas av riksdagen men att delegation är möjlig. Hur regleringen av parkeringsavgifter och trängselskatter framöver ska utformas – och i vilken utsträckning föreskriftsrätt ska delegeras – är enligt kommittén inte frågor som bör läggas fast i grundlag. Detta får i stället avgöras av riksdagen genom sedvanlig lagstiftning. Syftet med den föreslagna ändringen är endast att undanröja de konstitutionella hindren. Riksdagen kan således avgöra om en skatt ska vara kommunal eller statlig. Vidare kan riksdagen bestämma om föreskrifterna uteslutande ska meddelas i lag eller om föreskriftsrätten ska delegeras till kommuner. Om riksdagen beslutar om delegation kan den riktas till en eller flera kommuner och avse en mer eller mindre omfattande kommunal föreskriftsrätt. Ett alternativ är således att i lag ange de grundläggande förutsättningarna för att ta ut skatten och därefter genom delegation ge kommuner rätt att meddela kompletterande föreskrifter. Om skatten konstrueras som en kommunal skatt bör utgångspunkten vara att uttaget av skatten inte ska grunda medlemskap i kommunen. Något hinder för

att göra undantag från de kommunalrättsliga principerna i dessa delar bör enligt Grundlagsutredningen inte finnas.

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

### Utskottets ställningstagande

Utskottet, som inte finner skäl att ta ett sådant initiativ som motionären föreslår, avstyrker motionen.

## En krislagstiftning

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om en krislagstiftning.  
Jämför reservation 6 (C).

### Motionen

Linda Modig m.fl. (C) begär i kommittémotion 2020/21:3175 yrkande 1 ett tillkännagivande om att i ljuset av de erfarenheter som har tillkommit vid hanteringen av coronapandemin utreda frågan om att införa en krislagstiftning. Motionärerna konstaterar att 15 kap. regeringsformen innehåller bestämmelser om beslutsfattandet vid krig och krigsfara och att någon motsvarande reglering inte finns för stora påfrestningar på samhället i fredstid. De framhåller att utformningen av en krislagstiftning kan se ut på olika sätt och att frågan bör utredas brett och grundligt.

### Gällande ordning m.m.

#### *Krissituationer*

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



normgivningsmakt och regeringens möjlighet att styra de statliga myndigheterna. Genom att upprätta en god s.k. författningsberedskap kan behovet av skyndsamt lagstiftning i en krissituation minska.

### *Normgivningsmakten*

Normgivningsmakten regleras främst i 8 kap. regeringsformen.

Av 8 kap. 1 § regeringsformen följer att föreskrifter meddelas av riksdagen genom lag och av regeringen genom förordning. Föreskrifter kan också, efter bemyndigande av riksdagen eller regeringen, meddelas av andra myndigheter än regeringen och av kommuner. Ett bemyndigande att meddela föreskrifter ska alltid ges i lag eller förordning.

I 8 kap. 2 § första stycket regeringsformen räknas de ämnesområden upp som kräver lagform. Enligt bestämmelsen ska föreskrifter meddelas genom lag om de avser

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

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

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

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

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

### *Skyddet av grundläggande fri- och rättigheter*

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

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

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

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

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

### *Den kommunala självstyrelsen*

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

## Tidigare utredning

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

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

## Aviserad parlamentarisk kommitté

Den 22 december 2020 höll statsminister Stefan Löfven, inrikesminister Mikael Damberg och socialminister Lena Hallengren en pressträff. Vid pressträffen uppgav Stefan Löfven att regeringen ska tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att se över hur framtida regeringar ska få större handlingsmöjligheter vid krissituationer i fredstid. Som exempel på kriser nämnde han naturkatastrofer, omfattande smittspridning och terroristattentat. Stefan Löfven konstaterade att det i svensk grundlag finns möjligheter att värna svenskar i händelse av krig och krigsfara men att motsvarande möjligheter inte finns vid krissituationer i fredstid. Han uppgav att Sverige behöver kunna garantera människors trygghet också i krissituationer i fredstid och att det därför kan finnas skäl att se över regeringens befogenheter i sådana situationer.

## Tidigare behandling och granskning

### *Krisberedskap och krishantering*

Utskottet har tidigare granskat olika aspekter av regeringens krisberedskap och ansvar för krishantering (se t.ex. bet. 2005/06:KU8 om regeringens krisberedskap och krishantering i samband med flodvågskatastrofen 2004). Våren 2008 konstaterade utskottet att statsministern har ett ansvar för att Regeringskansliets krisorganisation är funktionsduglig (bet. 2007/08:KU20 s. 187).

Utskottet framhöll våren 2016 att när det gäller akuta krislägen är det viktigt att regeringen får fullgod information från sina myndigheter om händelseutvecklingen och vid behov vidtar de åtgärder som behövs för att myndigheter och andra ska kunna hantera situationen (bet. 2015/16:KU20 s. 452). I en krissituation är det enligt utskottet ofta viktigt att kunna agera snabbt. Utskottet konstaterade att beredningskravet enligt praxis är flexibelt och innebär att brådskande omständigheter kan medföra att olika åtgärder för att påskynda beredningen kan godtas.

### *Lagförslag med anledning av coronapandemin och yttranden från konstitutionsutskottet*

Regeringen har lämnat flera lagförslag för att hindra spridningen av det virus som orsakar covid-19.

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

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

Den 10 januari 2021 infördes en tillfällig covid-19-lag (prop. 2020/21:79, bet. 2020/21:SoU23, rskr. 2020/21:159). Lagen ska upphöra att gälla vid utgången av september 2021. I lagen finns bestämmelser som bemyndigar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter som innebär begränsningar i rätten att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, att bedriva fritids- eller kulturverksamhet, verksamhet på handelsplatser, kollektivtrafik och inrikes flygtrafik samt att använda eller upplåta platser för privata sammankomster. Regeringen får som en yttersta åtgärd, om andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga,

meddela föreskrifter om att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas, att platser ska hållas stängda eller verksamheter inte ska få bedrivas. Regeringen ges också en möjlighet att genom föreskrifter införa förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek på platser dit allmänheten har tillträde. En motsvarande möjlighet finns för regeringen eller den kommun som regeringen bestämmer att införa förbud mot att vistas i en park, på en badplats eller på någon annan liknande särskilt angiven plats, om det på platsen finns en påtaglig risk för trängsel. Föreskrifter som regeringen har meddelat som innebär förbud eller nedstängning ska, genom en proposition i varje enskilt fall, underställas riksdagens prövning inom en vecka från den dag då föreskriften beslutades.

Även i detta ärende yttrade sig konstitutionsutskottet (yttr. 2020/21:KU6y). I yttrandet redogjorde utskottet för relevanta bestämmelser om beredningskravet, normgivningsmakten, skyddet av grundläggande fri- och rättigheter och proportionalitetsbedömning vid inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Utskottet påminde också om vad det tidigare hade uttalat om en översyn av förutsättningarna för legalt handlande i fredstida kriser och att regeringen aviserat att en parlamentariskt sammansatt kommitté ska ges i uppdrag att göra en sådan översyn.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet anser att det finns skäl att se över förutsättningarna för legalt handlande vid fredstida kriser, vilket utskottet också har framhållit i yttranden till socialutskottet i ärenden om lagstiftning med anledning av coronapandemin. Det noteras att regeringen har aviserat att den ska tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att se över hur framtida regeringar ska få större handlingsmöjligheter vid krissituationer i fredstid. Utskottet, som förutsätter att regeringen tillsätter den aviserade kommittén, avstyrker mot den bakgrunden motionsyrkandet.

## **Den offentliga äganderätten**

### **Utskottets förslag i korthet**

Riksdagen avslår motionsyrkanden om den offentliga äganderätten.  
Jämför reservation 7 (V).

### **Motionerna**

I partimotion 2019/20:125 efterlyser Jonas Sjöstedt m.fl. (V) tillkännagivanden om en översyn av frågan om hur ett effektivt grundlagsskydd för gemensam egendom ska utformas på statlig, regional och kommunal nivå (yrkande 1) och om ett lagförslag som innebär att beslut om utförsäljning av gemensam egendom ska fattas med tre femtedelars majoritet alternativt med

två likalydande beslut med mellanliggande val på statlig, regional och kommunal nivå (yrkande 2). Motionärerna anför bl.a. att politiker de senaste åren har sålt ut stora delar av vår gemensamma egendom. I grundlagarna finns ett starkt skydd för den privata äganderätten medan ett motsvarande skydd för den gemensamma egendomen saknas. Motionärerna anser att den gemensamma äganderätten behöver stärkas och att det bör införas ett grundlagsskydd för gemensam egendom. Vidare menar de att riksdagens beslut i frågor som rör utförsäljning av gemensam egendom alltid ska fattas med kvalificerad majoritet, för att det inte ska vara alltför enkelt att sälja gemensam egendom.

Även Niklas Karlsson och Peter Persson (båda S) respektive Niklas Karlsson och Joakim Sandell (båda S) begär i motion 2019/20:1120 respektive motion 2020/21:1788 att den offentliga äganderätten ska grundlagsfästas. Motionärerna anser bl.a. att det inte är tillfredsställande att en liten politisk majoritet kan sälja ut gemensam egendom – ett gemensamt kapital som har byggts upp under årtionden och i många fall spelat en stor roll för att bära upp en solidarisk och jämlikhetsinriktad samhällsmodell.

## Gällande ordning

### *Statens tillgångar m.m.*

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

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

Regeringsformen innehåller flera bestämmelser som rör den kommunala självstyrelsen. Enligt 1 kap. 1 § andra stycket regeringsformen förverkligas den svenska folkstyrelsen genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse. I 14 kap. regeringsformen finns närmare bestämmelser om kommunerna som rör den kommunala självstyrelsen, den kommunala beskattningsrätten, beslutanderätten i kommunerna och den kommunala indelningen. Av 14 kap. 2 § regeringsformen följer att

kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Närmare bestämmelser om detta finns i lag. På samma grund sköter kommunerna även de övriga angelägenheter som bestäms i lag. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

### *Riksdagens beslut*

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

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

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

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

### **Tidigare behandling**

Frågan om att grundlagsfästa den offentliga äganderätten behandlades av utskottet våren 2008 (bet. 2007/08:KU14 s. 18 f.). Utskottet avstyrkte då två

motioner med hänvisning till att ämnet låg inom ramen för vad Grundlagsutredningen kunde komma att behandla. Utskottet redovisade gällande bestämmelser i 9 kap. regeringsformen och förarbetsuttalanden om att medel som anvisats av riksdagen inte får disponeras på ett sätt som strider mot riksdagens anslagsbeslut och om att egendom som har förvärvats enligt riksdagens beslut för att i framtiden vara statens egendom inte ansetts kunna säljas utan att riksdagen har hörts.

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

Senast utskottet behandlade en motion om att den offentliga äganderätten ska grundlagsfästas var våren 2019 (bet. 2018/19:KU30 s. 118 f.). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte motionen.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet vidhåller sina tidigare ställningstaganden om grundlagsskydd för gemensam egendom och avstyrker motionsyrkandena om detta. När det gäller motionsyrkandet om en särskild beslutsregel vid beslut om utförsäljning av gemensam egendom finner utskottet inte skäl att ta ett sådant initiativ som motionärerna föreslår. Utskottet avstyrker därför motionsyrkandet.

## **Public service**

### **Utskottets förslag i korthet**

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om public service.

### **Motionen**

I kommittémotion 2020/21:2728 begär Anna Sibinska m.fl. (MP) yrkande 4 ett tillkännagivande om att skydda public service i grundlag. Motionärerna framhåller att i Sverige saknar public service ett effektivt grundlagsskydd. Public services oberoende kan enligt motionärerna stärkas på olika sätt. Ett sätt att säkra oberoendet för public service är att det i regeringsformen införs en bestämmelse liknande den som gäller för trossamfund (8 kap. 17 § tredje stycket regeringsformen). Riksdagens beslut i frågor som rör public service ska då fattas med kvalificerad majoritet.



## **Gällande ordning m.m.**

### *Public service*

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

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

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

### *Grundlagarna*

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

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

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

### *Riksdagens beslut*

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

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

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

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

## Utredningar om public service

Regeringen beslutade den 20 december 2016 att ge en parlamentarisk kommitté i uppdrag att föreslå ett långsiktigt hållbart och solidariskt finansieringssystem för radio och tv i allmänhetens tjänst (dir. 2016:111).

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

Kommittén behandlade även frågan om oberoendet för public service kunde stärkas ytterligare genom ändringar i grundlagarna (s. 161). Även om det enligt direktiven inte ingick i uppdraget att lämna förslag till sådana ändringar ansåg kommittén att det fanns goda skäl att redovisa sin bedömning i denna del. En ändring som skulle kunna stärka oberoendet för public service

är enligt kommittén att införa en grundlagsbestämmelse som reglerar verksamhetens existens, oberoende och finansiering. En annan möjlighet att stärka oberoendet för public service skulle enligt kommittén kunna vara att införa ett krav på att riksdagens beslut om finansiering och reglering av public serviceverksamheten ska fattas med kvalificerad majoritet.

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

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

### **Tidigare behandling**

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

Även våren 2018 behandlade utskottet två motionsyrkanden om att stärka public service (bet. 2017/18:KU36 s. 117 f.). Motionärerna efterlyste tillkännagivanden om att det borde utredas hur ett effektivt grundlagsskydd för public service skulle utformas och om att ta fram ett lagförslag som innebär att de beslut som riksdagen har att fatta om public service skulle fattas med kvalificerad majoritet. Utskottet vidhöll sitt tidigare ställningstagande och avstyrkte motionsyrkandena.

Ett motionsyrkande om grundlagsskydd av public service behandlades av utskottet under våren 2019 (bet. 2018/19:KU36 s. 119 f.). I sitt ställningstagande konstaterade utskottet att regeringen hade gett en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag att bl.a. analysera om public service-bolagens oberoende är tillräckligt garanterat genom den nuvarande regleringen i grundlag och i vanlig lag och annars överväga om oberoendet kan och bör stärkas ytterligare genom ändringar i grundlag. Detta utredningsarbete borde enligt utskottet inte föregripas. Motionsyrkandet avstyrktes därmed.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet noterar att 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté, vars betänkande för närvarande bereds i Regeringskansliet, bl.a. har haft i uppdrag att överväga om public service-bolagens oberoende kan och bör stärkas ytterligare genom ändringar i grundlag. Kommittén lämnade inte något förslag i denna del eftersom det saknades en bred parlamentarisk förankring för de olika argument och regleringsmodeller som lagts fram och diskuterats inom kommittén. Mot denna bakgrund är utskottet inte berett att ta ett sådant initiativ som efterfrågas i motionen. Motionsyrkandet avstyrks.

## **En bestämmelse om att Sverige är en sekulär stat**

### **Utskottets förslag i korthet**

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om en bestämmelse om att Sverige är en sekulär stat.

### **Motionen**

Markus Wiechel och Lars Andersson (båda SD) begär i motion 2019/20:3195 yrkande 1 att det av grundlag ska framgå att Sverige är en sekulär stat. Motionärerna framhåller att religion är en privatsak och att det för ett sekulärt land som Sverige är viktigt att politik och religion hålls åtskilt i lagstiftningen.

### **Gällande ordning m.m.**

#### *Regeringsformen*

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

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

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

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

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

### *Relationen mellan staten och Svenska kyrkan*

Den nuvarande relationen mellan staten och Svenska kyrkan föregicks av ett principbeslut som riksdagen fattade 1995 (prop. 1995/96:80, bet. 1995/96:KU12). Enligt principbeslutet skulle den rättsliga regleringen av trossamfundens förhållanden vara föremål för ett konstitutionellt skydd, som syftade till att säkerställa stabila förutsättningar för den särskilda verksamhet som trossamfundet bedriver utan att bereda samfundet en rättslig särställning i andra hänseenden (Holmberg m.fl. s. 374). Under de följande åren följdes principbeslutet upp genom ett antal beslut. Här kan nämnas ändringar i regeringsformen och tryckfrihetsförordningen samt lagar om trossamfund och Svenska kyrkan.

I lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan finns bestämmelser om grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund. Enligt 3 § lagen (1998:1593) om trossamfund är ingen skyldig att tillhöra något trossamfund. Bestämmelser om statligt stöd till trossamfund finns i lagen (1999:932) om stöd till trossamfund.

## Tidigare utredning

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

## Tidigare behandling

Våren 2019 behandlade utskottet ett motionsyrkande om att det i grundlag skulle skrivas in att Sverige är en sekulär stat och ett motionsyrkande om att det skulle tydliggöras att religionsfriheten även innefattar frihet från religion (bet. 2018/19:KU27 s. 38 f.). I sitt ställningstagande framhöll utskottet att den nuvarande relationen mellan staten och Svenska kyrkan var resultatet av ett omfattande utrednings- och förhandlingsarbete. Utskottet, som inte fann anledning att ta ett sådant initiativ som motionärerna efterfrågade, avstyrkte motionen.

## Utskottets ställningstagande

Utskottet, som inte finner skäl att ta ett sådant initiativ som motionärerna föreslår, avstyrker motionsyrkandet.

## En ny maktutredning

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om en ny maktutredning.  
Jämför reservation 8 (V).

## Motionerna

Maj Karlsson m.fl. (V) begär i kommittémotion 2020/21:167 yrkande 3 att en maktutredning ska tillsättas med ett särskilt uppdrag att se över hur delaktigheten för personer med funktionsnedsättning kan öka. Motionärerna framhåller att det bör skapas former och rutiner för att involvera personer med funktionsnedsättning i politiska beslut som direkt berör gruppen på kommunal, regional och statlig nivå. Vidare anser motionärerna att representanter för organisationer som företräder personer med funktionsnedsättning bör delta i samhällsövergripande statliga utredningar och kommissioner. Enligt motionärerna bör det tillsättas en maktutredning med uppdrag att analysera fördelningen av makt och inflytande inom olika områden och mellan olika grupper i det svenska samhället.

I motion 2020/21:1427 yrkar Christer Nylander (L) att en maktutredning ska tillsättas. Motionären framhåller att sedan Maktutredningen presenterade

sitt betänkande på 1990-talet har det svenska samhället förändrats radikalt och det gäller också ur ett maktperspektiv. Frågor kring makt och maktens fördelning är enligt motionären centrala i en demokrati. Motionären anser att det behövs en fördjupad debatt om hur medborgarnas makt över politiken kan upprätthållas i en globaliserad värld och hur individens egenmakt kan stärkas.

Även Aylin Fazelian m.fl. (S) efterlyser i motion 2020/21:2415 en ny maktutredning. Motionärerna anför att mycket har hänt i samhället sedan den förra maktutredningen. Frågor som en ny maktutredning enligt motionärerna skulle kunna belysa är maktförskjutningar i samhället och vilka utmaningar som finns för demokratiarbetet framöver.

### **Tidigare utredningar och pågående arbete**

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

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

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

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

Demokratiutredningens betänkande har remitterats och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

## Tidigare behandling

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

En motion om en ny maktutredning behandlades även av utskottet våren 2018 (bet. 2017/18:KU36 s. 120 f.). Utskottet, som vidhöll sitt tidigare ställningstagande, avstyrkte motionen.

## Utskottets ställningstagande

Utskottet anser liksom tidigare att det inte finns skäl att ta ett sådant initiativ som motionärerna föreslår. Motionsyrkandena avstyrks.

## Ett medborgarråd för rättvis omställning

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår en motion om ett medborgarråd för rättvis omställning.

## Motionen

Rebecka Le Moine och Lorentz Tovatt (båda MP) begär i motion 2020/21:3641 att ett medborgarråd för rättvis omställning av samhället inom planetära gränser ska inrättas. För att kunna genomföra nödvändiga omställningar av samhället krävs enligt motionärerna demokratisk innovation, och ett medborgarråd skapar en ovärderlig mötesplats mellan människor, intressegrupper och experter som kan vägleda politiken och samhället in i framtiden.

## Gällande ordning m.m.

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

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



av de beslut de fattar. Vidare framhölls att när det gäller partierna var den givna förutsättningen för arbetet att den politiska verksamheten i Sverige även i framtiden skulle försiggå främst genom partier. Utskottet delade dessa värderingar.

En majoritet av kommunerna och regionerna har mer eller mindre institutionaliserade samrådsgrupper, s.k. medborgarråd, där olika kategorier av medborgare får komma till tals (SOU 2016:1 s. 397). Råden riktar sig oftast till en särskild grupp av medborgare, t.ex. unga, äldre eller personer med funktionsnedsättning.

### **Tidigare behandling**

Våren 2012 behandlade konstitutionsutskottet en motion om att införa ett webbaserat verktyg för lagstiftningsprocessen i riksdagen (bet. 2011/12:KU19 s. 10 f.). I sitt ställningstagande framhöll utskottet bl.a. att medborgarnas deltagande i handläggningen av rikets gemensamma angelägenheter, t.ex. i frågor om lagstiftning, främst säkerställs genom folkvalda representanter för politiska partier. Mot den bakgrunden saknades enligt utskottet anledning att föreslå en översyn av möjligheten att införa ett sådant webbaserat verktyg för lagstiftningsprocessen som motionären hade begärt.

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

Våren 2014 avstyrkte utskottet ett motionsyrkande om att tillföra kommunerna resurser för att skapa möjligheter att inrätta medborgarråd eller liknande (bet. 2013/14:KU34 s. 29 f.).

### **Utskottets ställningstagande**

Det finns enligt utskottet inte skäl att ta ett sådant initiativ som motionärerna föreslår. Utskottet avstyrker därför motionen.

## **En demokratikanon**

### **Utskottets förslag i korthet**

Riksdagen avslår en motion om en demokratikanon.

### **Motionen**

Nina Lundström (L) efterlyser i motion 2020/21:2666 ett tillkännagivande om att uppmärksamma demokratins stora genombrott i Sverige och utveckla en

demokratikanon. Motionären anför att det är angeläget att regeringen ger en grupp experter från olika delar av samhället i uppgift att ta fram en demokratikanon som ska kunna användas i bl.a. skolor. En demokratikanon ska enligt motionären bestå av en samling texter som har haft särskild betydelse för framväxten av demokratin i Sverige. Motionären framhåller vidare att Sverige dessutom den 12 september 2021 som stolt nation firar demokratins 100-årsdag.

### **Gällande ordning**

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

### **Pågående arbete**

Den 25 mars 2015 beslutade riksdagsstyrelsen att en parlamentarisk kommitté skulle bildas med uppdrag att lägga fram förslag på hur ett demokratijubileum skulle kunna se ut. Arbetsgruppens rapport skulle användas som underlag för kommitténs arbete.

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

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

Sedan februari 2018 finns ett sekretariat för demokratijubileet inrättat vid Riksdagsförvaltningens kommunikationsavdelning, och under jubileumsåren anordnas en rad olika aktiviteter i riksdagens lokaler och runt om i landet. Det har även tagits fram studiematerial och böcker. Närmare information om demokratijubileet, olika arrangemang och det material som tagits fram finns på riksdagens webbplats.

För att uppmärksamma att det 2021 är hundra år sedan det första riksdagsvalet där både kvinnor och män fick rösta beslutade regeringen i juni 2018 att tillsätta en kommitté med uppdrag att under 2018–2021 planera, samordna och genomföra flera insatser och aktiviteter för en stark demokrati (dir. 2018:53). Tyngdpunkten i genomförandet ska ligga på 2021. Kommittén har antagit namnet Demokratin 100 år (Ku 2018:2).

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

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

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

### **Tidigare behandling i konstitutionsutskottet och utbildningsutskottet**

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

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

Motionsyrkanden om att införa en demokratikanon behandlades av konstitutionsutskottet även under våren 2018 (bet. 2017/18:KU36 s. 124 f.). Utskottet, som vidhöll sitt tidigare ställningstagande, avstyrkte motionsyrkandena.

## Utskottets ställningstagande

Som utbildningsutskottet tidigare har konstaterat finns det redan i dag en bestämmelse i skollagen om respekten för grundläggande demokratiska värderingar i skolans verksamhet. Därutöver pågår ett jubileumsarbete inom Riksdagsförvaltningen och regeringen som på olika sätt uppmärksammar demokratins införande i Sverige, och skolorna är delvis involverade i detta arbete. Därmed finner utskottet inte skäl att ta ett sådant initiativ som motionären föreslår. Motionen avstyrks.

## Motioner som bereds förenklad

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår de motionsyrkanden som har beretts i förenklad ordning.

## Utskottets ställningstagande

I motioner från allmänna motionstiden 2019/20 och 2020/21 har väckts förslag som rör statsskicket, vissa av successionsordningens bestämmelser, statschefens uppgifter, statschefens immunitet och ökad insyn i Kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet. Andra motionsyrkanden rör medlemskapet i EU och internationellt samarbete, granskningsförfarande för underlaget i EU-domstolens domar, nationella folkomröstningar, e-petition och folkmotion. Några motionsyrkanden gäller konstitutionsutskottets granskning, en minskning av antalet riksdagsledamöter, statsrådsförsäkran, ansvarskrävande vid agerande genom ombud, en författningsdomstol, normprövning, Lagrådets granskning, rättskipningens självständighet och Riksrevisionens uppgifter. Det finns vidare motionsyrkanden som rör bestämmelser om Sverige, det svenska språket, helgdagar och svenskt medborgarskap. Andra motionsyrkanden rör nationella minoriteter och minoritetsspråken samt penningenheten. Motsvarande eller i allt väsentligt motsvarande motionsförslag har utskottet behandlat tidigare under valperioden. Detta har gjorts i betänkande 2018/19:KU30. Riksdagen har i enlighet med utskottets förslag avslagit motionsyrkandena. Utskottet vidhåller sina tidigare ställningstaganden, och det finns inte heller andra skäl att åter behandla motionerna i vanlig ordning. Motionerna avstyrks därför.

# Reservationer

## 1. Statschefens kröning, punkt 4 (SD)

av Matheus Enholm (SD), Mikael Strandman (SD) och Per Söderlund (SD).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

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

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

Därmed bifaller riksdagen motion  
2020/21:797 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 13.

### *Ställningstagande*

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

## 2. Regeringsbildning, punkt 5 (SD)

av Matheus Enholm (SD), Mikael Strandman (SD) och Per Söderlund (SD).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

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

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

Därmed bifaller riksdagen motionerna  
2019/20:545 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 3 och  
2020/21:686 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 3.

### *Ställningstagande*

Den utdragna regeringsbildningen efter valet 2018 drog ett löjets skimmer över hela den parlamentariska processen och passerade kammaren först på talmannens tredje försök. Vi menar att det finns starkt vägande skäl att reformera regeringsformen genom att införa en borte tidsgräns för regeringsbildningen. En sådan reformering skulle bl.a. öka partiernas incitament att samtala och förhandla med varandra.

### **3. Ändring i lagstiftningen om karensregler för statsråd och höga statstjänstemän, punkt 8 (SD)**

av Matheus Enholm (SD), Mikael Strandman (SD) och Per Söderlund (SD).

#### *Förslag till riksdagsbeslut*

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

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

Därmed bifaller riksdagen motion 2019/20:584 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkandena 8–10.

#### *Ställningstagande*

Det är principiellt olämpligt att stifta lagar om det inte medför några rättssäkra konsekvenser att bryta mot dem. Vi anser därför att det i lagen (2018:676) om restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergång till annan än statlig verksamhet bör införas en bestämmelse om att fattade beslut ska kunna kombineras med exempelvis ett vite. Det bör vidare av lagen tydligt framgå att karens och ämnesrestriktion även avser uppdrag eller anställningar hos arbetsmarknadens parter. Intressekonflikten mellan att vara statsråd och att sedan tillträda en högt uppsatt post i t.ex. ett fackförbund riskerar att skada allmänhetens förtroende för staten.

Vi anser vidare att partierna ska kunna nominera vilka som ska ingå i Nämnden för prövning av statsråds och vissa andra befattningshavares övergångsrestriktioner. Eftersom nämndens ledamöter de facto tillsätts av riksdagen är det oundvikligt att det finns en politisk koppling. Vidare menar vi att det är rimligt att anta att nämndens arbetsbelastning är mycket varierande. Det kan exempelvis vara betydligt fler ärenden att behandla efter ett regeringsskifte än under långa tider av stabil regeringsbildning. Således är det enligt vår mening mer lämpligt att nämndens ledamöter får ett mötesarvode än ett årsarvode.

Regeringen bör ta initiativ till ändringar i lagstiftningen i enlighet med våra förslag.

### **4. Utredning av formerna för grundlagsändringar och domstolarnas oberoende, punkt 9 (M)**

av Karin Enström (M), Ida Drougge (M), Erik Ottoson (M) och Lars Jilmstad (M).

#### *Förslag till riksdagsbeslut*

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

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

Därmed bifaller riksdagen motion

2020/21:3474 av Karin Enström m.fl. (M) yrkandena 1–3,  
bifaller delvis motion

2019/20:2722 av Karin Enström m.fl. (M) yrkandena 1 och 2 samt  
avslår motionerna

2019/20:2699 av Ann-Sofie Alm (M) delyrkandena 1 och 2,

2019/20:2722 av Karin Enström m.fl. (M) yrkande 11,

2019/20:3245 av Linda Ylivainio m.fl. (C) yrkandena 1 och 2 samt

2020/21:2751 av Ann-Sofie Alm (M) delyrkandena 1 och 2.

### *Ställningstagande*

Vi välkomnar att regeringen har gett en parlamentariskt sammansatt kommitté, 2020 års grundlagskommitté, i uppdrag att utreda bl.a. formerna för ändring av grundlag och behovet av att ytterligare stärka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt.

Vi anser dock att 2020 års grundlagskommittés uppdrag bör utvidgas på så sätt att kommittén bör överväga ytterligare ändringar för att stärka domstolarnas oberoende. Bland annat bör kommittén överväga att inrätta ett domstolsråd som är fristående från riksdag och regering. Ett sådant råd bör framför allt bestå av domare, och rådet skulle kunna utse Domstolsverkets chef. Det bör vidare utredas om den reguljära tillsynen av domstolarna bör utövas av domstolsrådet. Även tillsynen av domstolarna i övrigt bör ses över. Bland annat bör justitieombudsmannens och justitiekanslerns roller utredas. En annan fråga rör domstolsanslagets placering i statens budget. Vi menar att det finns skäl att se över om anslaget 1:5 *Sveriges domstolar* bör ingå i utgifts-område 1 Rikets styrelse som bereds av konstitutionsutskottet. Det bör vidare övervägas om Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen ska ges ett ökat inflytande över vilka som utnämns till justitieråd. I denna del bör även utredas om nämnda domstolar bör ges en lagstadgad rättighet att under beredningsprocessen framföra synpunkter till Domarnämnden och även till regeringen om den överväger att utse någon annan till justitieråd än den som domstolen förordar.

Enligt direktiven ska 2020 års grundlagskommitté redovisa sitt slutbetänkande senast den 15 februari 2023. Det innebär att föreslagna ändringar kan genomföras tidigast efter valet 2026. Om grundlagsändringarna ska hinna träda i kraft under nästa mandatperiod behöver de behandlas av riksdagen en första gång under våren 2022. Vi anser att det därför finns skäl att förkorta utredningstiden till två år i syfte att göra det möjligt att genomföra ändringarna i samband med valet 2022.

## 5. Europaparlamentet, punkt 10 (L)

av Tina Acketoft (L).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

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

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

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2019/20:2055 av Johan Pehrson m.fl. (L) yrkande 18 och

2020/21:3282 av Fredrik Malm m.fl. (L) yrkande 19 och

bifaller delvis motion

2019/20:981 av Carina Ohlsson (S).

### *Ställningstagande*

Europaparlamentets kostsamma flytt mellan Bryssel och Strasbourg måste upphöra, och parlamentet bör ha ett enda säte som ligger i Bryssel. Nuvarande flytt mellan Bryssel och Strasbourg är inte bara dyr, utan också onödig och dålig för klimatet.

I dag saknar Europaparlamentet rätten att initiera lagstiftning, och parlamentet måste därför invänta lagförslag från kommissionen. Europaparlamentet bör ges rätt att initiera nya EU-lagar som sedan parlamentet tillsammans med ministerrådet fattar beslut om. Därutöver bör Europaparlamentet ges rätt att vid särskilda händelser kunna kalla enskilda, t.ex. företagsledare, till granskningsutfrågningar. Vidare bör de nationella parlamenten ges större möjligheter till insyn och påverkan i samband med att EU:s institutioner tar fram nya lagar, och de nationella parlamenten bör kunna uppmana kommissionen att lägga fram lagförslag.

Regeringen bör verka för sådana förändringar som föreslås i yrkandena.

## 6. En krislagstiftning, punkt 15 (C)

av Linda Modig (C).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

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

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

Därmed bifaller riksdagen motion

2020/21:3175 av Linda Modig m.fl. (C) yrkande 1.



### *Ställningstagande*

I 15 kap. regeringsformen finns bestämmelser om beslutsfattandet vid krig och krigsfara. Någon motsvarande reglering finns inte för stora påfrestningar på samhället i fredstid. I ljuset av de erfarenheter som har tillkommit vid hanteringen av coronapandemin bör frågan om att införa en krislagstiftning utredas.

I december 2020 aviserades att regeringen ska tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att se över hur framtida regeringar ska få större handlingsmöjligheter vid krissituationer i fredstid. Det är angeläget att frågan om att införa en krislagstiftning snarast utreds. Utformningen av en krislagstiftning kan se ut på olika sätt, och frågan bör utredas brett och grundligt.

## **7. Den offentliga äganderätten, punkt 16 (V)**

av Jessica Wetterling (V).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 16 borde ha följande lydelse:

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

Därmed bifaller riksdagen motion

2019/20:125 av Jonas Sjöstedt m.fl. (V) yrkandena 1 och 2 samt bifaller delvis motionerna

2019/20:1120 av Niklas Karlsson och Peter Persson (båda S) och 2020/21:1788 av Niklas Karlsson och Joakim Sandell (båda S).

### *Ställningstagande*

De senaste åren har politiker sålt ut stora delar av vår gemensamma egendom, såsom skolor, vårdcentraler, apotek och allmännyttans lägenheter. I flera fall har utförsäljningarna gjorts till underpriser, men även när så inte är fallet finns det skäl att kringgärda utförsäljningar med särskilda regler. I grundlagarna finns ett starkt skydd för den privata äganderätten medan ett motsvarande skydd för den gemensamma egendomen saknas. Den gemensamma äganderätten behöver stärkas, och det bör införas ett grundlagsskydd för gemensam egendom. Ett sådant skydd bör gälla på såväl statlig som regional och kommunal nivå.

Därutöver bör riksdagens beslut i frågor som rör utförsäljning av gemensam egendom alltid fattas med kvalificerad majoritet. Vid sådana beslut bör det krävas tre femtedelars majoritet alternativt två likalydande beslut med mellanliggande val så att väljarna får möjlighet att avgöra. Ett sådant skydd bör föras in i grundlagen och gälla på såväl statlig som regional och kommunal nivå, och skyddet ska gälla gemensamt ägd egendom vars värde överskrider en viss beloppsgräns. För att undvika att man går runt skyddet genom att dela

upp en försäljning i flera mindre steg bör särskilda regler införas för vad som räknas som en och samma försäljning. Reglerna för vad som räknas som en och samma upphandling kan här vara en förebild.

## **8. En ny maktutredning, punkt 19 (V)**

av Jessica Wetterling (V).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

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

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

Därmed bifaller riksdagen motion

2020/21:167 av Maj Karlsson m.fl. (V) yrkande 3 och

bifaller delvis motionerna

2020/21:1427 av Christer Nylander (L) och

2020/21:2415 av Aylin Fazelian m.fl. (S).

### *Ställningstagande*

Det bör skapas former och rutiner för att involvera personer med funktionsnedsättning i politiska beslut som direkt berör gruppen på kommunal, regional och statlig nivå. Vidare bör representanter för organisationer som företräder personer med funktionsnedsättning delta i samhällsövergripande statliga utredningar och kommissioner. Det bör därför tillsättas en maktutredning med uppdrag att analysera fördelningen av makt och inflytande inom olika områden och mellan olika grupper i det svenska samhället.

BILAGA

## Förteckning över behandlade förslag

## Motioner från allmänna motionstiden 2019/20

*2019/20:87 av Bo Broman (SD):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda förbud för politiska partier att ta emot bidrag från organisationer som har en särställning på den svenska arbetsmarknaden och tillkännager detta för regeringen.

*2019/20:125 av Jonas Sjöstedt m.fl. (V):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör tillsätta en utredning som ser över frågan om hur ett effektivt grundlagsskydd för gemensam egendom ska utformas på statlig, regional och kommunal nivå, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med ett lagförslag som innebär att beslut om utförsäljning av gemensam egendom ska fattas med tre femtedelars majoritet alternativt med två likalydande beslut med mellanliggande val på statlig, regional och kommunal nivå, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

*2019/20:127 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att den kommande parlamentariska kommittén bör få ett tilläggsdirektiv om att utreda det svenska statsskicket i syfte att införa republik och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att den kommande parlamentariska kommittén bör få ett tilläggsdirektiv som syftar till att utreda ett system för att granska och öka insynen i hov- och slotsstatens ekonomi och verksamhet och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör utreda monarkens totala åtalsimmunitet i syfte att den ska upphävas och tillkännager detta för regeringen.

*2019/20:189 av Rickard Nordin (C):*

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

*2019/20:221 av Björn Söder (SD):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Sveriges EU-medlemskap inte ska stå inskrivet i grundlagen och tillkännager detta för regeringen.

*2019/20:223 av Björn Söder (SD):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att förändra regeringsformen så att statschefen åter får ansvaret för att föreslå ny statsminister för riksdagen och tillkännager detta för regeringen.

*2019/20:545 av Matheus Enholm m.fl. (SD):*

3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda införandet av en bortre tidsgräns för regeringsbildningsprocessen och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att återinföra monarkens uppgift att utse regering och tillkännager detta för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att återinföra statsrådsförsäkran och tillkännager detta för regeringen.

*2019/20:546 av Matheus Enholm m.fl. (SD):*

7. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om medborgarförslag och tillkännager detta för regeringen.

*2019/20:583 av Matheus Enholm m.fl. (SD):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om ny programskrivning och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att reversera sentida grundlagsrevisioners utmönstringar av begreppet svenska medborgare och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om etniska, språkliga och religiösa minoriteters kultur- och samfundsliv och tillkännager detta för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om svenska språket och tillkännager detta för regeringen.
7. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att alla helgdagar, utom första maj, som anges i lagen (1989:253) om allmänna helgdagar ska lyftas in på lämplig plats i regeringsformen och tillkännager detta för regeringen.
9. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utmönstra uppräkningsorganisationer i 1 kap. 10 § regeringsformen och tillkännager detta för regeringen.

10. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att grundlagsfästa att valutan i Sverige är svensk krona och tillkännager detta för regeringen.
12. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att införa en skrivning om att en ny monark ska väljas om den nuvarande ätten Bernadotte utslocknar, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

*2019/20:584 av Matheus Enholm m.fl. (SD):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att knyta konstitutionsutskottet, Justitieombudsmannen och domstolarna närmare varandra och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att statsråd, innevarande såväl som avgångna, och andra ska kunna föreläggas att vid vite, eller annan rättsverkan, infinna sig till konstitutionsutskottets utfrågningar och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om sanningsplikt och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om ett abstrakt normprövningssystem och tillkännager detta för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om normprövning av EU-rättsakter och tillkännager detta för regeringen.
6. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda hur ansvar kan utkrävas av regeringen om den agerat genom ombud, t.ex. en nationell samordnare eller en ombudsman, och tillkännager detta för regeringen.
8. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om sanktioner och tillkännager detta för regeringen.
9. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om arbetsmarknadens parter och tillkännager detta för regeringen.
10. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om ledamöter och arvoden och tillkännager detta för regeringen.

*2019/20:695 av Kjell-Arne Ottosson (KD):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen snarast bör utreda en grundlagsändring som tydligt pekar på hur tillkännagivanden från riksdagen ska genomföras av regeringen, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

*2019/20:720 av Markus Wiechel (SD):*

2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om tydligare riktlinjer till Riksrevisionen om riskområden och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2019/20:736 av Teres Lindberg (S):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att ett modernt land behöver ett demokratiskt statsskick och tillkännager detta för regeringen.

*2019/20:806 av Staffan Eklöf (SD):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Sverige ska verka för att ett granskningsförfarande upprättas för det vetenskapliga underlag som EU-domstolen har för sina domar och tillkännager detta för regeringen.

*2019/20:978 av Dag Larsson (S):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en översyn av Riksens ständers beslut 1809 om Djurgården, statschefens behov av områdets mark och byggnader i dag samt den legala statusen kring förvaltningen av Djurgården i syfte att öka den demokratiska insynen och kontrollen och tillkännager detta för regeringen.

*2019/20:981 av Carina Ohlsson (S):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över möjligheterna att klimatanpassa EU:s arbetsformer och tillkännager detta för regeringen.

*2019/20:1056 av Runar Filper (SD):*

3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att skydda det svenska språket i lag, klassificerat som nationalspråk, och tillkännager detta för regeringen.

*2019/20:1120 av Niklas Karlsson och Peter Persson (båda S):*

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

*2019/20:1159 av Staffan Eklöf (SD):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda vissa former för folkomröstningar och tillkännager detta för regeringen.

*2019/20:1160 av Staffan Eklöf (SD):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om internationella avtal och tillkännager detta för regeringen.

*2019/20:1375 av Erica Nådin och Eva Lindh (båda S):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över förutsättningarna för att fasa ut monarkin till förmån för ett demokratiskt statsskick och tillkännager detta för regeringen.

*2019/20:1460 av Maria Stockhaus (M):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att den riksdagsledamot, ledamot i landstings- eller regionfullmäktige eller ledamot i kommunfullmäktige som vill lämna sitt ursprungsparti under en mandatperiod ska bli tvungen att lämna sitt riksdagsämbete eller sitt uppdrag i aktuell fullmäktige och att en ny person ska få möjlighet att träda in hos det parti som berörs, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att en lag som hanterar politiska vildar ska införas och tillkännager detta för regeringen.

*2019/20:1673 av Sten Bergheden (M):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över möjligheten att minska antalet ledamöter i Sveriges riksdag och tillkännager detta för regeringen.

*2019/20:1687 av Johnny Skalin (SD):*

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

*2019/20:1702 av Johnny Skalin (SD):*

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

*2019/20:1708 av Johnny Skalin (SD):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att använda folkomröstningar som ett mer generellt verktyg i stora frågor och tillkännager detta för regeringen.

*2019/20:1725 av Hampus Hagman (KD):*

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

*2019/20:1738 av Kerstin Lundgren (C):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att riksdagens ledamöter måste kunna utöva sin granskande roll gentemot en övergångsregering och tillkännager detta för regeringen.

*2019/20:1922 av Robert Hannah (L):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att minska apanagets storlek och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att ta fram tydliga regler för vem som får ta del av apanaget och till vad det får användas och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda ifall statschefen i stället för apanage bör få samma lön som statsministern och talmannen och tillkännager detta för regeringen.

*2019/20:2037 av Lars Beckman (M):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över möjligheten att inrätta en särskild enhet hos Riksrevisionen för årlig revision av kommuner och regioner och tillkännager detta för regeringen.

*2019/20:2055 av Johan Pehrson m.fl. (L):*

18. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att stärka Europaparlamentet och tillkännager detta för regeringen.

*2019/20:2060 av Bengt Eliasson m.fl. (L):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om författningsdomstol och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om abstrakt normprövning och tillkännager detta för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om folkmotion och tillkännager detta för regeringen.

*2019/20:2097 av Robert Hannah (L):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda och sedermera införa medborgerlig förslagsrätt till riksdagen och tillkännager detta för regeringen.

*2019/20:2346 av Yasmine Bladelius m.fl. (S, C, L, MP, V):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att det bör tillsättas en utredning om avskaffande av monarkin och tillkännager detta för regeringen.



2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag till avskaffande av statschefens åtalsimmunitet och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med förslag till avskaffande av bekännelse tvånget för statschefen (dvs. en religionsfrihet för alla medborgare) och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag till avskaffande av successionsordningens krav på att prinsar och prinsessor av det svenska kungahuset inte ingår äktenskap i det fall att regeringen inte efter hemställan från kungen lämnat sitt samtycke därtill, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med förslag till avskaffande av förbudet för tronföljare att lämna riket utan konungens vetskap och samtycke och tillkännager detta för regeringen.
6. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med förslag till krav på insyn i kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet och tillkännager detta för regeringen.

*2019/20:2527 av Maria Malmer Stenergard (M):*

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

*2019/20:2699 av Ann-Sofie Alm (M):*

Del 1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att överväga sätt att stärka och trygga demokratin och tillkännager detta för regeringen.

*Förslaget behandlas i den del som avser formerna för grundlagsändringar.*

*2019/20:2699 av Ann-Sofie Alm (M):*

Del 2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att överväga sätt att stärka och trygga demokratin och tillkännager detta för regeringen.

*Förslaget behandlas i den del som avser domstolarnas oberoende.*

*2019/20:2722 av Karin Enström m.fl. (M):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att en grundlagsutredning bör tillsättas i syfte att stärka domstolarnas självständighet och tillkännager detta för regeringen.

2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över reglerna för utnämning av justitieråd och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över hur långt domstolarnas grundlagsstadgade självständighet sträcker sig samt överväga om det finns anledning att i detta hänseende förtydliga regeringsformen, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över hur Lagrådets ställning och domstolarnas lagprövning kan stärkas och tillkännager detta för regeringen.
11. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över regelverket för hur grundlagsändringar får genomföras i syfte att försvåra dessa och tillkännager detta för regeringen.

*2019/20:2818 av Lars Adaktusson m.fl. (KD):*

3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Sverige ska verka inom EU för en förstärkt subsidiaritetsprövning och tillkännager detta för regeringen.

*2019/20:3053 av Aron Emilsson (SD):*

4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att svenska ska klassas som officiellt huvudspråk i Sverige och tillkännager detta för regeringen.

*2019/20:3153 av Markus Wiechel (SD):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över ett införande av e-petitioner och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att tydliggöra Riksrevisionens uppgift och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2019/20:3168 av Markus Wiechel (SD):*

2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att partitillsatta positioner i riksdagen bör bli partimandat och tillkännager detta för regeringen.

*2019/20:3195 av Markus Wiechel och Lars Andersson (båda SD):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att skriva in att Sverige är en sekulär stat i grundlagen och tillkännager detta för regeringen.

*2019/20:3216 av Markus Wiechel m.fl. (SD):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om åtgärder mot förtroendevaldas skolk och tillkännager detta för regeringen.

*2019/20:3245 av Linda Ylivainio m.fl. (C):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om skydd av demokratin och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att stärka domstolarnas och domarnas oberoende och tillkännager detta för regeringen.

*2019/20:3378 av Bengt Eliasson m.fl. (L):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att nämna de nationella minoriteterna och minoritetsspråken i regeringsformen och tillkännager detta för regeringen.

## Motioner från allmänna motionstiden 2020/21

*2020/21:70 av Björn Söder (SD):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Sveriges EU-medlemskap inte ska stå inskrivet i grundlagen och tillkännager detta för regeringen.

*2020/21:73 av Björn Söder (SD):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att förändra regeringsformen så att statschefen åter får ansvaret att föreslå ny statsminister för riksdagen och tillkännager detta för regeringen.

*2020/21:94 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att den parlamentariska kommittén som bl.a. ska se över utformningen av riksdagens anslag till hovet bör få ett tilläggsdirektiv om att utreda det svenska statsskicket i syfte att införa republik och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att den parlamentariska kommittén bör få ett tilläggsdirektiv som syftar till att utreda ett system för att granska och öka insynen i hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör utreda monarkens totala åtalsimmunitet i syfte att den ska upphävas och tillkännager detta för regeringen.

*2020/21:154 av Hampus Hagman (KD):*

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

*2020/21:167 av Maj Karlsson m.fl. (V):*

3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att en maktutredning bör tillsättas med ett särskilt uppdrag att se över hur delaktigheten för personer med funktionsnedsättning kan öka och tillkännager detta för regeringen.

*2020/21:232 av Staffan Eklöf (SD):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen ska verka för att ett granskningsförfarande upprättas för det vetenskapliga underlag som EU-domstolen har för sina domar och tillkännager detta för regeringen.

*2020/21:234 av Staffan Eklöf (SD):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda former för information inför folkomröstningar vilken skulle kunna säkerställa medborgares informerade och fria åsikter och tillkännager detta för regeringen.

*2020/21:235 av Staffan Eklöf (SD):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om folkets möjlighet att granska internationella avtal och tillkännager detta för regeringen.

*2020/21:313 av Rickard Nordin (C):*

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

*2020/21:363 av Niels Paarup-Petersen m.fl. (C, S, L, MP, V):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att det bör tillsättas en utredning om avskaffande av monarkin och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag till avskaffande av statschefens åtalsimmunitet och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med förslag till avskaffande av bekännelse tvånget för statschefen (dvs. en religionsfrihet för alla medborgare) och tillkännager detta för regeringen.

4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag till avskaffande av successionsordningens krav på att prinsar och prinsessor av det svenska kungahuset inte ingår äktenskap i det fall att regeringen inte efter hemställan från kungen lämnat sitt samtycke därtill, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med förslag till avskaffande av förbudet för tronföljare att lämna riket utan konungens vetskap och samtycke och tillkännager detta för regeringen.
6. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med förslag till krav på insyn i kungliga hov- och slottsstatens ekonomi och verksamhet och tillkännager detta för regeringen.

*2020/21:601 av Josef Fransson (SD):*

3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att halvera partistöden och tillkännager detta för regeringen.

*2020/21:684 av Matheus Enholm m.fl. (SD):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att statsråd och andra ska kunna föreläggas att vid vite, eller annan rättsverkan, infinna sig till konstitutionsutskottets utfrågningar och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om sanningsplikt och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda hur ansvar kan utkrävas av regeringen om den agerat genom ombud, som t.ex. en nationell samordnare eller ombudsman, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

*2020/21:686 av Matheus Enholm m.fl. (SD):*

3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda införandet av en bortre tidsgräns för regeringsbildningsprocessen och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att återinföra monarkens uppgift att utse regering och tillkännager detta för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att återinföra statsrådsförsäkran och tillkännager detta för regeringen.

*2020/21:687 av Fredrik Lindahl m.fl. (SD):*

8. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om medborgarförslag och tillkännager detta för regeringen.

*2020/21:797 av Matheus Enholm m.fl. (SD):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en ny programskrivning i grundlagen och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att reversera sentida grundlagsrevisioners utmönstringar av begreppet svenska medborgare och tillkännager detta för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om etniska, språkliga och religiösa minoriteters kultur- och samfundsliv och tillkännager detta för regeringen.
6. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om svenska språket och tillkännager detta för regeringen.
8. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att alla helgdagar, utom första maj, som anges i lagen (1989:253) om allmänna helgdagar ska lyftas in på lämplig plats i regeringsformen och tillkännager detta för regeringen.
10. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utmönstra uppräkningsorganisationer i 1 kap. 10 § regeringsformen och tillkännager detta för regeringen.
11. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att grundlagsfästa att valutan i Sverige är den svenska kronan och tillkännager detta för regeringen.
12. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att införa en skrivning om att en ny monark ska väljas om den nuvarande ätten Bernadotte utslocknar, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
13. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om kröning av nästa monark och tillkännager detta för regeringen.

*2020/21:807 av Aron Emilsson m.fl. (SD):*

4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att svenska ska klassas som officiellt huvudspråk i Sverige och tillkännager detta för regeringen.

*2020/21:1079 av Maria Stockhaus (M):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att den riksdagsledamot, ledamot i landstings- eller regionfullmäktige eller ledamot i kommunfullmäktige som vill lämna sitt ursprungsparti under en mandatperiod ska bli tvungen att lämna sitt riksdagsämbete eller sitt uppdrag i aktuellt fullmäktige och att en ny person ska få möjlighet att

träda in hos det parti som berörs, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att en lag som hanterar politiska vildar ska införas och tillkännager detta för regeringen.

*2020/21:1427 av Christer Nylander (L):*

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

*2020/21:1488 av Emilia Töyrä m.fl. (S):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att de totala kostnaderna för monarkin bör offentliggöras och tillkännager detta för regeringen.

*2020/21:1517 av Robert Hannah (L):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda en minskning av apanagets storlek och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att ta fram tydliga regler för vem som får ta del av apanaget och till vad det får användas och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda ifall statschefen i stället för apanage bör få samma lön som statsministern och talmannen och tillkännager detta för regeringen.

*2020/21:1519 av Robert Hannah (L):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda och sedermera införa medborgerlig förslagsrätt till riksdagen och tillkännager detta för regeringen.

*2020/21:1729 av Markus Wiechel (SD):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över ett införande av e-petitioner och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att tydliggöra Riksrevisionens uppgift och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2020/21:1788 av Niklas Karlsson och Joakim Sandell (båda S):*

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

*2020/21:1918 av Hillevi Larsson och Emilia Töyrä (båda S):*

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

*2020/21:2294 av Sten Bergheden (M):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över möjligheten att minska antalet ledamöter i Sveriges riksdag och tillkännager detta för regeringen.

*2020/21:2392 av Teres Lindberg (S):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över möjligheten att låta kommuner och regioner få rätt att ta ut avgifter för infrastruktur och tillkännager detta för regeringen.

*2020/21:2395 av Teres Lindberg (S):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att frågan om monarkins avskaffande bör underställas folket i en folkomröstning och tillkännager detta för regeringen.

*2020/21:2415 av Aylin Fazelian m.fl. (S):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att överväga behovet av en ny maktutredning och tillkännager detta för regeringen.

*2020/21:2447 av Teresa Carvalho m.fl. (S):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om Sveriges statsskick och tillkännager detta för regeringen.

*2020/21:2666 av Nina Lundström (L):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att uppmärksamma demokratins stora genombrott i Sverige och utveckla en demokratikanon och tillkännager detta för regeringen.

*2020/21:2728 av Anna Sibinska m.fl. (MP):*

4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att skydda public service i grundlagen och tillkännager detta för regeringen.

*2020/21:2751 av Ann-Sofie Alm (M):*

Del 1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att överväga sätt att stärka och trygga demokratin och tillkännager detta för regeringen.

*Förslaget behandlas i den del som avser formerna för grundlagsändringar.*



*2020/21:2751 av Ann-Sofie Alm (M):*

Del 2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att överväga sätt att stärka och trygga demokratin och tillkännager detta för regeringen.

*Förslaget behandlas i den del som avser domstolarnas oberoende.*

*2020/21:2776 av Lars Adaktusson m.fl. (KD):*

3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Sverige ska verka inom EU för en förstärkt subsidiaritetsprövning och införa möjligheten till röda kort och tillkännager detta för regeringen.

*2020/21:2893 av Markus Wiechel (SD):*

2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om tydligare riktlinjer till Riksrevisionen om riskområden och tillkännager detta för regeringen.

*2020/21:3175 av Linda Modig m.fl. (C):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att i ljuset av de erfarenheter som tillkommit vid hanteringen av coronapandemin utreda frågan om införande av krislagstiftning och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om skydd av demokratin och tillkännager detta för regeringen.

*2020/21:3267 av Tina Acketoft m.fl. (L):*

4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om folkmotion och tillkännager detta för regeringen.

*2020/21:3282 av Fredrik Malm m.fl. (L):*

19. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att stärka Europaparlamentets ställning och tillkännager detta för regeringen.

*2020/21:3392 av Markus Wiechel m.fl. (SD):*

2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda möjligheten att enklare kunna entlediga ledamöter som struntar i sina åtaganden, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
6. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att partitillsatta positioner i riksdagen bör bli partimandat och tillkännager detta för regeringen.

*2020/21:3474 av Karin Enström m.fl. (M):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör ge 2020 års grundlagskommitté i uppdrag att redovisa sina slutsatser senast våren 2022 och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör utöka 2020 års grundlagskommittés uppdrag att stärka domstolarnas självständighet och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över reglerna för utnämning av justitieråd och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över hur långt domstolarnas grundlagsstadgade självständighet sträcker sig samt överväga om det finns anledning att i detta hänseende förtydliga regeringsformen, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör ge 2020 års grundlagskommitté i uppdrag att se över hur Lagrådets ställning och domstolarnas lagprövning kan stärkas och tillkännager detta för regeringen.

*2020/21:3517 av Hans Rothenberg (M):*

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

*2020/21:3587 av Tina Acktoft m.fl. (L):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att nämna de nationella minoriteterna och minoritetsspråken i regeringsformen och tillkännager detta för regeringen.

*2020/21:3602 av Runar Filper (SD):*

3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att skydda det svenska språket i lag, klassificerat som nationalspråk och tillkännager detta för regeringen.

*2020/21:3641 av Rebecka Le Moine och Lorentz Tovatt (båda MP):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen ska undersöka möjligheterna för att inrätta ett medborgarråd för rättvis omställning av samhället inom planetära gränser, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.