

Sammanfattning

I betänkandet behandlas under skilda rubriker motioner som rör rikets styrelse.

Inledningsvis avstyrker utskottet motioner om en bred författningsutredning. Därefter behandlas olika frågor om allmänna val, nämligen frågor om rösträttsåldern, valsystemet och mandatfördelningen, antalet riksdagsledamöter, tidsbegränsning av förtroendeuppdrag och valdagarnas förläggning. Utskottet avstyrker motionerna i dessa frågor. Utskottet tillstyrker däremot motioner om att folkomröstningsinstitutet skall utredas på nytt, denna gång med parlamentarisk medverkan.

Motioner om möjligheten att binda regeringen i EU-förhandlingar genom uttalanden av EU-nämnden och om riksdagens kontrollmakt avstyrks. Vidare avstyrks en motion om riksdagens möjlighet att tillsätta kommissioner och en motion om medborgarskapskravet för statsråd. En motion rör riksdagsledamöters skydd mot åtal. Utskottet anser att det kan finnas anledning att i lämplig ordning och i lämpligt sammanhang klarlägga detta. Utskottet föreslår att detta ges regeringen till känna. Motioner som rör statschefen och kungahuset avstyrks. Det gäller motioner om kungen som statschef, om principerna för ersättning till statschefen och om bekännelsekravet för den kungliga familjen.

Utskottet behandlar vidare frågor om lagprövning, om domstolarnas ställning och tillsättning av högre statliga tjänster samt om författningsregleringen av Svenska kyrkan och om adeln.

Utskottet föreslår att regeringen skall låta utreda frågor om skyldigheten enligt 11 kap. 14 § regeringsformen för domstolar och andra offentliga organ att i vissa fall inte tillämpa en föreskrift och om undantaget från denna skyldighet, det s.k. uppenbarhetsrekvisitet. Utredningen bör omfatta frågan på vilket sätt en utvidgad lagprövning bör kunna utövas. I detta innefattas frågan om en speciell författningsdomstol behövs.

Utskottet avstyrker föreliggande motioner om förändring av domstolarnas ställning, om tjänstetillsättning och om Svenska kyrkan. Såvitt avser författningar om adeln anser utskottet att regeringen bör pröva förutsättningarna för och konsekvenserna av att ändra nuvarande ordning, som innebär att beslut om ändring i riddarhusordningen överlämnas till regeringen för stadfästelse och att riddarhusordningen och 1723 års privilegiebrev publiceras i SFS.

Utskottets beslut att tillstyrka utredningar om folkomröstningsinstitutet och om lagprövningsfrågor har fattats av en majoritet bestående av m-, kd-, c-, fp- och mp-ledamöterna.

I betänkandet finns 15 reservationer och ett särskilt yttrande.

2000/01:KU11

Motioner

Motioner väckta under allmänna motionstiden 1998

1998/99:K303 av Kerstin Heinemann m.fl. (fp, m, kd, c) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om rättssäkerhet.

1998/99:K328 av Helena Bargholtz och Barbro Westerholm (fp) vari yrkas

12. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att avskaffa ”uppenbarhetsrekvisitet” i lagprövningsrätten.

Motioner väckta under allmänna motionstiden 1999

1999/2000:K202 av Sten Andersson (m) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om behovet av en utredning avseende spärrar till riksdagsval,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om antalet riksdagsledamöter.

1999/2000:K204 av Lennart Daléus m.fl. (c) vari yrkas

13. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en rättspolitisk utredning.

1999/2000:K206 av Bo Lundgren m.fl. (m) vari yrkas

7. att riksdagen hos regeringen begär förslag om att ta bort uppenbarhetsrekvisitet m.m. i enlighet med vad som anförts i motionen,

8. att riksdagen hos regeringen begär förslag om förstärkning av domstolarnas konstitutionella ställning i enlighet med vad som anförts i motionen,

9. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om utnämningar av de högsta domarna och regeringens utnämningspolitik vid utnämning av statliga verkschefer m.m.,

11. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om folkomröstningar,

12. att riksdagen hos regeringen begär förslag om minskat antal ledamöter i enlighet med vad som anförts i motionen,

15. att riksdagen hos regeringen begär förslag om skilda valdagar för riksdagsval och kommunalval i enlighet med vad som anförts i motionen,

16. att riksdagen hos regeringen begär förslag om ändring av tidpunkten för kommunalval i enlighet med vad som anförts i motionen,

17. att riksdagen hos regeringen begär förslag om ändring av tidpunkten för riksdagsval i enlighet med vad som anförts i motionen,

22. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om reformbehovet av författningen.

1999/2000:K207 av Rolf Gunnarsson (m) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att sänka antalet ledamöter i Sveriges riksdag till 249 ledamöter.

1999/2000:K244 av Helena Bargholtz m.fl. (fp) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att riksdagen i särskilda fall skall kunna tillsätta särskilda riksdagskommissioner,

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att avskaffa uppenbarhetsrekvisitet i lagprövningsrätten,

4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en författningsdomstol,

1999/2000:K251 av Johan Lönnroth m.fl. (v, fp, s) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag om upphävande av all offentligt rättslig reglering specifik för adel.

1999/2000:K257 av Ingvar Svensson m.fl. (kd) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att genomföra en noggrann utredning kring lagprövningsrättens ställning i Sverige.

1999/2000:K261 av Margit Gennser (m) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om nya, förbättrade former för regeringens rekrytering av statliga verksamheter.

1999/2000:K264 av Kenneth Kvist m.fl. (v) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till ändring av ersättningsprinciperna för statschefen och hans kansli i enlighet med vad i motionen anförts.

1999/2000:K273 av Elver Jonsson (fp) vari yrkas

1. att riksdagen hos regeringen begär förslag om vederbörlig författningsförändring som möjliggör allmänna val under våren.

1999/2000:K279 av Ingvar Svensson (kd) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en parlamentarisk utredning om folkomröstningsinstitutet.

1999/2000:K293 av Karin Pilsäter och Johan Pehrson (fp) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om utredning av rösträttsålder.

1999/2000:K320 av Sören Lekberg (s) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att utreda vilka följder ett valsysteem av tysk modell skulle få i Sverige.

1999/2000:K323 av Tomas Högström och Catharina Elmsäter-Svärd (m) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om öppna utskottsförhör.

1999/2000:K339 av Willy Söderdahl (v) vari yrkas att riksdagen beslutar att åldern för rösträtt sänks till 16 år för röstning i kommunalval och vid folkomröstningar.

1999/2000:K348 av Per Lager och Birger Schlaug (mp) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om behovet av en utredning om inrättandet av en svensk författningsdomstol.

2000/01:KU11

1999/2000:K349 av Per Unckel m.fl. (m) vari yrkas

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en utredning av riksdagens kontrollmakt.

1999/2000:Fi510 av Karin Pilsäter m.fl. (fp) vari yrkas

5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om statens chefspolicy.

Motioner väckta under allmänna motionstiden 2000

2000/01:K202 av Margareta Viklund (kd) vari yrkas: Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening att det i bestämmelserna för rådgivande folkomröstningar skrivs in ett tillägg med innebörden att utfallet av en rådgivande folkomröstning skall ha en tidsbegränsad giltighet.

2000/01:K212 av Sten Andersson (m) vari yrkas: Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om behovet av en utredning avseende spärrar till riksdagsval och antalet riksdagsledamöter.

2000/01:K215 av Birger Schlaug m.fl. (mp) vari yrkas: Riksdagen begär att regeringen återkommer med förslag till åtgärdsplan för att avveckla monarkin.

2000/01:K217 av Rolf Gunnarsson (m) vari yrkas: Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om att sänka antalet ledamöter i Sveriges riksdag till 249 ledamöter.

2000/01:K221 av Rolf Gunnarsson m.fl. (m) vari yrkas: Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om utnämningssystemet för bl.a. landshövdingar/generaldirektörer.

2000/01:K229 av Per Lager m.fl. (mp) vari yrkas: Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändring av successionsordningen vad gäller bekännelsekravet riktat till den kungliga familjen.

2000/01:K230 av Birger Schlaug m.fl. (mp) vari yrkas: Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförts om att återkomma med förslag till ny lagtext som likställer alla medborgare vid bildande av regering så att ett första beslut kan fattas före riksdagsvalet år 2002.

2000/01:K234 av Gudrun Schyman m.fl. (v) vari yrkas: Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändring av vallagen så att de som fyller 18 år under år då allmänna val hålls blir röstberättigade.

2000/01:K244 av Lars Hjertén och Lars Elinderson (m) vari yrkas: Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag om en folkomröstning i enlighet med vad som anförts i motionen.

2000/01:K255 av Gudrun Schyman m.fl. (v) vari yrkas: Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändring av berörda lagar i syfte att åstadkomma ett slutligt skiljande av Svenska kyrkan från staten i enlighet med vad i motionen anförs.

2000/01:K257 av Gudrun Schyman m.fl. (v) vari yrkas: Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till sådan ändring av grundlagarna som möjliggör övergång till republikanskt statskick.

2000/01:K268 av Ingvar Svensson m.fl. (kd) vari yrkas

2. Riksdagen begär att regeringen tillsätter en utredning om mandatfördelningstekniken vid val till riksdagen med syfte att fatta ett första beslut under mandatperioden 2002–2006,

2000/01:K278 av Per Unckel m.fl. (m) vari yrkas

6. Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag om att ta bort uppenbarhetsrekvisitet m.m. i enlighet med vad som anförs i motionen,

7. Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag om förstärkning av domstolarnas konstitutionella ställning i enlighet med vad som anförs i motionen,

8. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om utnämningar av de högsta domarna och regeringens utnämningspolitik vid utnämning av statliga verkschefer m.m.

2000/01:K295 av Elver Jonsson (fp) vari yrkas

1. Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändring som möjliggör allmänna val under våren/försommaren.

2000/01:K296 av Sofia Jonsson och Margareta Andersson (c) vari yrkas: Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om försöksverksamhet med sänkt rösträttsålder i kommunvalet 2002.

2000/01:K298 av Rigmor Stenmark (c) vari yrkas: Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändring av förtroendevaldas uppdrag att begränsas till max tre mandatperioder per uppdrag.

2000/01:K303 av Bo Lundgren m.fl. (m) vari yrkas

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

6. Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag om minskat antal ledamöter i riksdagen i enlighet med vad som anförs i motionen.

8. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om författningens utveckling på längre sikt.

2000/01:K353 av Gudrun Schyman m.fl. (v) vari yrkas: Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening att den sittande Författningsutredningen ges tilläggsdirektiv för att ändra grundlagen så att riksdagen kan delegera makt till ett riksdagsorgan, exempelvis EU-nämnden, som skall kunna binda regeringen för en politisk handlingslinje inför beslut om förordningar och direktiv i EU:s ministerråd i enlighet med vad i motionen anförs.

2000/01:K370 av Göran Magnusson m.fl. (s) vari yrkas: Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om översyn av 4 kap. 8 § åtalsregler för riksdagsledamot.

2000/01:K396 av Lars Leijonborg m.fl. (fp) vari yrkas

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

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

2000/01:K397 av Lennart Daléus m.fl. (c) vari yrkas

2. Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag om en parlamentarisk kommitté för att belysa möjligheten för beslutande nationella folkomröstningar.

2000/01:K401 av Matz Hammarström m.fl. (mp) vari yrkas

2. Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändringar i relevant lagstiftning så att rösträttsåldern kan sänkas till 16 år på samtliga nivåer och för folkomröstningar.

6. Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändringar i relevant lagstiftning så att valsystemet kan reformeras i enlighet med vad som anförs i kapitel 5.1 i motionen.

2000/01:Ju415 av Gun Hellsvik m.fl. (m) vari yrkas

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att flytta över frågor som rör domstolsväsendet till konstitutionsutskottet.

2000/01:Ju933 av Siw Persson och Johan Pehrson (fp) vari yrkas

31. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om den svenska rättsordningen och EU.

32. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om inrättandet av en författningsdomstol.

2000/01:N383 av Matz Hammarström m.fl. (mp) vari yrkas

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

Utskottet

Författningsutredningar

Bestämmelser i regeringsformen med bakgrund

De centrala bestämmelserna om rikets styrelse finns i regeringsformen, som i sin ursprungliga lydelse trädde i kraft den 1 januari 1975.

I regeringsformens tretton kapitel finns bestämmelser om statsskickets grunder (1 kap.), om grundläggande fri- och rättigheter (2 kap.), om riksdagen (3 kap.), om riksdagsarbetet (4 kap.), om statschefen (5 kap.), om regeringen (6 kap.), om regeringsarbetet (7 kap.), om lagar och andra föreskrifter (8 kap.), om finansmakten (9 kap.), om förhållandet till andra stater

(10 kap.), om rättskipning och förvaltning (11 kap.), om kontrollmakten (12 kap.) och om krig och krigsfara (13 kap.).

I regeringsformens portalparagraf (1 kap. 1 §) sägs att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt samt att den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.

1974 års regeringsform hade föregåtts av flera utredningar, och även sedan den trätt i kraft den 1 januari 1975 har det gjorts utredningar om många av de frågor som regleras i regeringsformen.

Den första utredningen, Författningsutredningen, tillsattes år 1954 och avgav sitt slutbetänkande med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning år 1963 (SOU 1963:16–18, Sveriges statsskick).

Den andra parlamentariska utredningen, Grundlagberedningen (GLB) tillsattes år 1966. GLB avgav ett betänkande om en partiell författningsreform år 1967 (SOU 1967:26, Partiell författningsreform) och sitt slutbetänkande med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning år 1972 (SOU 1972:15, Ny regeringsform, Ny riksdagsordning). Proposition avlämnades år 1973 (prop. 1973:90). Förslaget antogs med vissa ändringar slutgiltigt år 1974.

Frågan om grundlagsskyddet för fri- och rättigheter utreddes vidare i olika etapper – Fri- och rättighetsutredningen (SOU 1975:75, Medborgerliga fri- och rättigheter Regeringsformen), Rättighetsskyddsutredningen (SOU 1978:34, Förstärkt skydd för fri- och rättigheter) och Fri- och rättighetskommittén (SOU 1993:40, Fri- och rättighetsfrågor) – och nya bestämmelser infördes också i regeringsformen.

Utredningarna om olika delar av valsystemet har varit många. En första utredning, Grundlagskommittén, avgav sitt betänkande år 1981 (SOU 1981:15, Grundlagsfrågor), men partierna var oeniga på de centrala punkterna, och betänkandet föranledde inte någon åtgärd. En andra utredning, Folkstyrelsekommittén, ledde inte heller till något resultat i detta avseende (SOU 1987:6, Folkstyrelsens villkor). Kommittén diskuterade även andra frågor, som en utbyggnad av folkomröstningsinstitutet och införandet av en författningsdomstol. Kommittén var i båda fallen negativt inställd. Även Fri- och rättighetskommittén ställde sig i sitt betänkande avvisande till införandet av en författningsdomstol.

Efter förslag av Personvalskommittén (SOU 1993:21, Ökat personval) beslöts 1994 att införa en bestämmelse i regeringsformen om möjlighet för väljarna att avge särskild personröst. Samtidigt förlängdes valperioden till fyra år.

Riksdagens arbetsformer har samtidigt varit föremål för ett kontinuerligt utredningsarbete, till stor del inom riksdagen.

Även EU-anslutningen har lett till grundlagsändringar. Efter förslag av Grundlagsutredningen inför EG (SOU 1993:14, EG och våra grundlagar) infördes bestämmelser i regeringsformen om överlåtelse av beslutanderätt till Europeiska gemenskaperna.

En parlamentarisk utredning om vissa frågor som rör regeringsformen pågår också för närvarande (Ju 1999:13, dir. 1999:71, 2000:21 och 2000: 61).

Kommittén, som tagit namnet *1999 års författningsutredning*, skall enligt sina ursprungliga direktiv *dels* se över lydelsen av regeringsformens bestämmelse om egendomsskydd, *dels* utreda förutsättningarna för att införa en möjlighet för riksdagen att på begäran av regeringen på förhand lämna sitt godkännande till att regeringen ingår en viss internationell överenskommelse som ännu inte finns i slutligt skick, *och dels* närmare analysera om utvecklingen av samarbetet inom Europeiska unionen går mot en minskad uppdelning mellan en gemenskapsdel och övriga delar av unionssamarbetet och i samband därmed överväga om det kan finnas anledning att ändra ordalydelsen av 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen.

Redan då de ursprungliga direktiven beslöts, förutskickades att kommittén senare skulle få tilläggsdirektiv. Kommittén har också genom tilläggsdirektiv (dir. 2000:21) fått sitt uppdrag utvidgat till att även innefatta att

- utreda frågorna om skilda valdagar och vårval,
- överväga om de största valkretsarna bör minskas,
- se över partibegreppet i 3 kap. 7 § regeringsformen,
- överväga vilken giltighet blanka valsedlar skall ha, och
- föreslå hur skyddet för miljön samt funktionshindrades och andra utsatta gruppers delaktighet och jämlikhet i samhället skall regleras i 1 kap. 2 § regeringsformen.

Kommittén har härefter fått i uppdrag också att lämna förslag till en ny bestämmelse i regeringsformen som skall reglera regeringens skyldighet att informera och samråda med riksdagen i EU-frågor.

Kommittén har den 13 februari 2001 avlämnat ett delbetänkande (SOU 2001:19) Vissa grundlagsfrågor. I betänkandet behandlas de delar av kommitténs uppdrag som hänför sig till bestämmelser dels i 1 kap. 2 § regeringsformen om skydd för miljön samt funktionshindrades och andra utsatta gruppers delaktighet och jämlikhet i samhället, dels i 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen om skydd för egendom. Vidare föreslås en möjlighet för riksdagen att godkänna en internationell överenskommelse inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen, även om överenskommelsen inte föreligger i slutligt skick. Kommittén lämnar också förslag till ändrad lydelse av 10 kap. 5 § regeringsformen, som ger riksdagen möjlighet att överlåta beslutanderätt inom ramen för hela EU-samarbetet. Enligt förslaget skall överlåtelse inte kunna ske av sådan beslutanderätt som rör principerna för stats-skicket, och för en överlåtelse bör, liksom hittills för överlåtelse till Europeiska gemenskaperna, krävas att fri- och rättighetsskyddet inom det samarbetsområde till vilket överlåtelsen sker motsvarar det som ges i regeringsformen och i Europakonventionen. De särskilda beslutsformer som gällt för överlåtelse till gemenskaperna skall gälla även för den vidgade överlåtelse-möjligheten. Slutligen omfattar betänkandet den del av uppdraget som avser förslag till en ny bestämmelse i 10 kap. regeringsformen om regeringens skyldighet att informera och samråda med riksdagen i EU-frågor. Förslaget

innebär i den delen att skyldigheten föreskrivs redan i regeringsformen i stället för i riksdagsordningen.

Kommittén skall fortsätta sitt arbete med att utreda frågorna om skilda valdagar och vårval, att överväga om de tre största valkretsarna bör minskas, att se över partibegreppet i 3 kap. 7 § regeringsformen samt att överväga vilken giltighet valesedlar som saknar partibeteckning skall ha. Detta arbete beräknas vara slutfört i april 2002.

Arbetet med att se över riksdagens arbetsformer har fortsatt. I december 1998 beslöt talmanskonferensen att tillkalla en kommitté med parlamentarisk sammansättning med uppdrag att se över och utvärdera vissa frågor som rör riksdagens arbetsformer. *Riksdagskommittén*, som tidigare har lämnat förslag om en ny revisionsmyndighet under riksdagen, har nyligen också lämnat sitt huvudbetänkande Riksdagen inför 2000-talet (2000/01:RS1). I betänkandet behandlas kommitténs tre andra huvuduppgifter, nämligen att utvärdera den nya budgetprocessen och överväga behovet av förändringar, att kartlägga och analysera riksdagens nuvarande former och resurser för uppföljning, utvärdering och kontroll samt att utreda behovet av förändringar i riksdagens organisation och arbetssätt i syfte att stärka riksdagens ställning när det gäller arbetet med EU-frågor.

Rådet för utvärdering av 1998 års val (Ju 1997:13, dir. 1997:87, 1998:99, 1997:73 och 1999:61) har haft i uppdrag bl.a. att utvärdera de tekniska, ekonomiska, organisatoriska och praktiska effekterna av det nya systemet med personval. Rådet har vidare haft i uppdrag att analysera orsakerna till det låga valdeltagandet i 1999 års val till Europaparlamentet.

Rådet har publicerat rapportantologin (SOU 1992:92) Premiär för personval samt avlämnat betänkandena (SOU 1999:136) Personval 1998 – En utvärdering av personvalsreformen och (SOU 2000:81) Valdeltagandet och Europaparlamentsval. Förslagen i betänkandet Personval 1998 redovisas närmare i avsnittet om valsystemet.

En parlamentarisk kommitté, *Demokratiutredningen* (SB 1997:01, dir. 1997:101 och 1998:101), har haft i uppdrag att bl.a. belysa de nya förutsättningar, problem och möjligheter som det svenska folkstyret möter inför 2000-talet samt att utreda orsakerna till det sjunkande valdeltagandet och att föreslå åtgärder för att öka medborgarnas delaktighet och engagemang i det demokratiska systemet.

Demokratiutredningen har publicerat en rad skrifter och forskarrapporter i SOU-serien. Utredningen avlämnade i februari 2000 sitt slutbetänkande (SOU 2000:1) En uthållig demokrati!. I betänkandet redovisar utredningen i olika avsnitt sina tankar om demokratin, de förändrade förutsättningarna, den globala offentligheten, den flexibla flernivåstyrningen, det villkorade deltagandet, det mångtydiga medborgarskapet, den mångvetenskapliga demokratiforskningen och politik för folkstyrelse på 2000-talet. I det sistnämnda avsnittet framhåller utredningen behovet att stärka den demokratiska medvetenheten, att utveckla deltagandet, att stärka självstyrelsen, att öka den institutionella ansvarigheten och att utvärdera folkstyrelsen. Demokratiutredningen har således diskuterat och lagt fram förslag i många av de frågor som

behandlas i detta utskottsbetänkande. Utredningens överväganden och förslag redovisas närmare i olika avsnitt nedan.

Regeringen har också låtit tillkalla en *demokratidelegation* (Ju 2000:P) med uppgift att följa och stödja demokratiutveckling. Arbetet skall pågå fram till utgången av år 2002. Mottot för utvecklingsarbetet är Tid för demokrati. Delegationen leds av statsrådet Britta Lejon.

De aktiviteter som delegationen genomför skall anknyta till utvecklingsarbetets tre huvudaktiviteter: nationellt rådslag om demokrati och delaktighet, stöd till demokratiutveckling och 80-årsjubiléet av den allmänna rösträtten. Syftet med rådslaget är att få in synpunkter på analyserna, resonemangen och förslagen i Demokratiutredningens slutbetänkande.

Regeringen tillsatte i november 1999 en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att bl.a. föreslå åtgärder som skall öka medborgarnas möjligheter till insyn och deltagande i den kommunala demokratin samt stärka den kommunala representativa demokratins funktionssätt och former (Ju 2000:03, dir. 1999:98). Kommittén, som tagit namnet *Kommundemokratikommittén*, skall redovisa sina resultat till regeringen senast den 31 maj 2001.

Motioner

I *motion 1999/2000:K206 av Bo Lundgren m.fl. (m)* tas upp flera frågor om den svenska författningen. En del av dessa behandlas i detta betänkande. I anslutning till *yrkande 22* anför motionärerna att flera viktiga författningsfrågor, utöver vallagsfrågorna, behöver utredas och att behovet därmed kvarstår av att ta ett vidare grepp om arbetet med att reformera regeringsformen. Huruvida resterande frågor skall utredas inom ramen för en bred grundlagsutredning som får arbeta under längre tid än några år eller om det är lämpligare med flera partiella utredningar bör bli föremål för överläggningar mellan partierna.

Även i *motion 2000/01:K303 av Bo Lundgren m.fl. (m) yrkande 8* föreslås att riksdagen gör ett tillkännagivande för regeringen om författningens utveckling på längre sikt. I denna motion pekas särskilt på frågan om mer fundamentala ändringar i maktodelande riktning.

Utskottets bedömning

1999 års författningsutredning har som nämnts nyligen avlämnat ett delbetänkande med förslag om skydd för miljön och funktionshindrades och andra utsatta grupper delaktighet och jämlikhet i samhället och om skydd för egendom samt om vissa frågor som rör förhållandet till Europeiska unionen. Utredningen skall fortsätta sitt arbete med att bl.a. utreda frågorna om skilda valdagar och val och att se över partibegreppet i regeringsformen.

Utskottet behandlar nedan i detta betänkande motioner om ändringar i regeringsformen som gäller den nationella nivån och i betänkande 2000/01:KU12 motioner om en närmare reglering i regeringsformen av den kommunala självstyrelsen. Utskottet anser inte att något tillkännagivande om

en bred utredning om regeringsformen nu är påkallat. Utskottet avstyrker därmed motionerna 1999/2000:K206 (m) yrkande 22 och 2000/01:K303 (m) yrkande 8.

2000/01:KU11

Rösträttsålder

Motioner

Frågan om en sänkning av rösträttsåldern tas upp i flera motioner.

I *motion 2000/01:K234 av Gudrun Schyman m.fl. (v)* föreslås att riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändring av vallagen så att de som fyller 18 år under år då allmänna val hålls blir röstberättigade.

I *motion 1999/2000:K339 av Willy Söderdahl (v)* begärs att riksdagen skall besluta att åldern för rösträtt sänks till 16 år för röstning i kommunalval och vid folkomröstningar. Motionären anser att rösträtt i kommunalvalet för ungdomar från 16 år bör påbörja en demokratisk skolning och ge ungdomarna ett ökat intresse för att ta ansvar för sin närmiljö. Även för folkomröstningar bör rösträttsåldern vara 16 år. Motionären påpekar att en folkomröstning gäller en speciell fråga, ofta en fråga som kommer att påverka landet under en lång tid framåt.

I *motion 2000/01:K296 av Sofia Jonsson och Margareta Andersson (c)* föreslås att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om försöksverksamhet med sänkt rösträttsålder i kommunvalet 2002. Motionärerna anför att frågan om sänkt rösträttsålder kräver noggranna bedömningar om samspelet med valbarhet och myndighetsålder och att förlängningen av mandatperioderna till fyra år innebär en faktisk höjning av rösträttsåldern. Motionärerna vill gärna se en generell sänkning av rösträttsåldern till 16 år och hänvisar till förslag av Åldersgränsutredningen 1996 och av Ungdomspolitiska kommittén 1997.

I *motion 1999/2000:K293 av Karin Pilsäter och Johan Pehrson (fp)* begärs ett tillkännagivande till regeringen om utredning av frågan om att sänka rösträttsåldern till förslagsvis 16 år. Motionärerna anför att kunskapsnivån och omvärldsorienteringen hos unga människor har ökat högst avsevärt sedan rösträttsåldern sänktes till 18 år.

I *motion 2000/01:K401 av Matz Hammarström m.fl. (mp) yrkande 2* föreslås att riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändringar i relevant lagstiftning så att rösträttsåldern kan sänkas till 16 år på samtliga nivåer och för folkomröstningar. Valbarhetsåldern bör dock enligt motionärerna även i fortsättningen vara densamma som myndighetsåldern.

Bakgrund

Gällande ordning

Bestämmelser om rösträtten finns i 3 kap. 2 § regeringsformen, 1 kap. 2–5 §§ vallagen (1997:157) och 4 kap. 2–4 §§ kommunallagen (1991:900).

Rätt att rösta i val till riksdagen har svenska medborgare som fyller 18 år senast på valdagen och som är bosatta i landet eller någon gång har varit folkbokförda här.

I landstings- och kommunalval har, utom de som har rösträtt i riksdagsval, också medborgare i någon av Europeiska unionens medlemsstater (unionsmedborgare) samt medborgare i Island eller Norge rösträtt i de kommuner där de är folkbokförda. Andra utlänningar har rösträtt vid val till landstings- och kommunfullmäktige om de har varit folkbokförda i landet tre år i följd före valdagen. För val till Europaparlamentet gäller att de som har rösträtt i riksdagsval också kan delta i Europaparlamentsval. Därtill har unionsmedborgare rösträtt om de är folkbokförda i Sverige och inte röstar i någon annan medlemsstat inom Europeiska unionen.

Rösträttsåldern sänktes, liksom den civilrättsliga myndighetsåldern, från 21 till 20 år 1969. Genom 1974 års regeringsform sänktes rösträttsåldern ytterligare till nuvarande 18 år. Som skäl framhölls bl.a. (prop. 1973:90 s. 162 f.) att samhällsutvecklingen fört med sig att ungdomen i allmänhet hade större insikter i sociala, politiska och ekonomiska frågor än tidigare och att en sänkning av rösträttsåldern borde kunna medverka till att rikta ungdomens intresse i samhällsfrågor till den politiska aktivitet som hade den representativa demokratin och dess olika organ som bas. Det ansågs samtidigt värdefullt att bevara sambandet mellan rösträttsåldern och myndighetsåldern, som sänktes till 18 år genom en ändring i föräldrabalken 1974.

Förslag i utredningsbetänkanden

Åldersgränsutredningen föreslog i sitt betänkande (SOU 1996:111) Bevakad övergång – Åldersgränser för unga upp till 30 år att den som fyllt 16 år skulle få rösta i kommunala val och i kommunala folkomröstningar. Begränsningen till rösträtt vid kommunalval och kommunal folkomröstning byggde inte på föreställningen att de politiska frågorna rörande riksdagsvalet skulle vara svårare att ta ställning till och därmed mindre lämpliga för ungdomar under 18 år att ta ställning till. Däremot kunde enligt utredningen sägas att de kommunala frågorna som regel ligger medborgarna närmare och att det därför var viktigt att i första hand ge så många kommunmedlemmar som möjligt inflytande över den kommunala verksamheten. Utredningen stannade för 16-årsgränsen mot bakgrund av att personer fr.o.m. den åldern tillerkänns – visserligen i begränsad utsträckning – civilrättslig handlingsförmåga och att skolplikten upphör vid denna ålder.

Utredningen hade hämtat in uppgifter om rösträttsåldern för nationella val i olika länder. Av redovisade länder i Europa hade samtliga rösträttsåldern 18 år, utom Österrike och Turkiet där rösträttsåldern var 19 år.

Ungdomspolitiska kommittén föreslog i sitt betänkande (SOU 1997:71) Politik för unga i fråga om rösträttsåldern att en försöksverksamhet med sänkt rösträttsålder till 16 år för val till kommunfullmäktige skall genomföras i ett tiotal kommuner och att rösträtten skall följa kalenderår. Kommittén valde 16-årsgränsen av två skäl: dels att det skulle innebära att i stort sett alla som går i gymnasieskolan får rösträtt, dels att 16 år redan är en viktig åldersgräns, t.ex. får den som har fyllt 16 år bestämma över sin arbetsförtjänst och driva egen rörelse.

Ungdomspolitiska kommittén genomförde i samarbete med Statistiska centralbyrån en enkät med frågor om ungas syn på bl.a. makt och inflytande. 2 000 unga mellan 15 och 25 år tillfrågades om sin syn på en sänkning av rösträttsåldern. Resultatet är publicerat i bilaga 2 till kommitténs betänkande (s. 176) och svaren fördelar sig enligt följande tabell.

Är det en bra eller dålig idé att sänka rösträttsåldern för att på så sätt öka ungas inflytande i politiken?

	15–17	18–20	21–22	23–25	Alla
Ja, det är en bra idé	28	11	6	8	14 %
En halvbra idé	32	18	25	18	23 %
Nej, det är en dålig idé	31	54	57	50	48 %
Vet inte	7	10	8	10	9 %
Inget svar	2	6	4	13	6 %

Kommittén påpekar att de tillfrågade över lag är negativt inställda till tanken att sänka rösträttsåldern men att en sänkning av rösträttsåldern tilltalar dem som ännu inte har rösträtt. Av dem som inte fyllt 18 år svarade 60 % att det är en bra eller halvbra idé. Kommittén noterar att inom denna grupp hela 13 % avstätt från att svara på frågan. Att tanken på en sänkning av rösträttsåldern tilltalar de yngsta blev enligt kommittén extra tydligt vid en jämförelse utifrån utbildningserfarenheter. Av de svarande med högskoleutbildning, av naturliga skäl svagt representerade i de yngsta åldersgrupperna, svarade 60 % att det var en dålig idé, medan motsvarande andel med endast grundskoleutbildning (varav hälften i åldern 15–17 år) var 30 %.

Demokratiutredningen uttalar i sitt betänkande (SOU 2000:1) En uthållig demokrati! att ungdomar är politiskt intresserade och att detta bekräftas av djupintervjuer med ungdomar mellan 19 och 25 år. Även om de intervjuade ungdomarna hyste ett allmänt intresse för samhällsfrågor kanaliserades detta inte särskilt väl till de politiska institutionerna och beslutsfattarna, utan ungdomarna kände ett visst avstånd och hyste även misstro mot politiken. Att rösta var inte någon självklarhet, men valhandlingen upplevdes inte sakna betydelse. Demokratiutredningen fann det angeläget att de etablerade organen bejakar det engagemang som ungdomar visar och skapar möjligheter till dialog.

Tidigare utskottsbedömning

Utskottet behandlade frågor om rösträtten senast i sitt av riksdagen godkända betänkande 1999/2000:KU2. I frågan om rösträttsåldern höll utskottet fast vid tidigare ställningstagande och ansåg inte att det fanns skäl att sänka rösträttsåldern under den gräns som gäller för civilrättslig myndighet. Utskottet

Utskottets bedömning

Utskottet vidhåller sitt tidigare ställningstagande om rösträttsåldern. Motionerna 2000/01:K234 (v), 1999/2000:K339 (v), 2000/01:K296 (c), 1999/2000:K293 (fp) och 2000/01:K401 (mp) yrkande 2 avstyrks.

Valsystemet

Motioner

Kombinerat person- och partilistval

I motion 1999/2000:K320 av Sören Lekberg (s) yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att utreda vilka följder ett valsystem av tysk modell skulle få i Sverige. Motionären anför att det tyska valsystemet tillgodoser kraven såväl på ett riktigt personval som på strikt proportionalitet. Det är därför väl värt att studera. Systemet innebär att ungefär hälften av mandatet i Förbundsdagen utses i enmansvalkretsar och den andra hälften i ett rent listval. Varje väljare har två röster. Den ena rösten läggs i personvalet och den andra i listvalet. De stora partiernas genomslag i majoritetsvalet kompenseras genom listvalet, där man tar hänsyn till de små partiernas röster. I det utredningsarbete som pågår i författningsfrågorna borde också det tyska valsystemet särskilt belysas. Framför allt skulle det vara intressant att närmare få utrett vilka konsekvenser ett sådant valsystem skulle få om det infördes i Sverige.

Småpartispärren

I motion 2000/01:K268 av Ingvar Svensson m.fl. (kd) yrkande 2 föreslås att riksdagen begär att regeringen tillsätter en utredning om mandatfördelningstekniken vid val till riksdagen med syfte att ett första beslut skall fattas under mandatperioden 2002–2006. Motionärerna anser att den nuvarande fyraprocentsspärren bör ersättas med ett annat system. De kritiserar spärrens tröskel-effekter och anser att en intrappningsskala bör vara möjlig att konstruera men att även andra lösningar bör kunna övervägas för att göra valsystemet smidigare och leda till en ökning av demokratins intensitet och effektivitet.

I motion 1999/2000:K202 av Sten Andersson (m) yrkande 1 begärs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om behovet av en utredning avseende spärren till riksdagsval. Motionären anser att fyraprocentsspärren bör höjas till 8 %. En höjd spärren innebär enligt motionären att majoritetsförhållandet i riksdagen blir klarare och bör ge möjligheter till en för landet gynnsam politik. Samma motionär återkommer i motion 2000/01:K212 (delvis) med förslaget att riksdagen skall göra ett tillkännagivande för regeringen om behovet av en utredning avseende spärren till riksdagsval.

Gällande ordning

För val till riksdagen är riket indelat i valkretsar med 310 fasta mandat och 39 utjämningsmandat (3 kap. 6 § RF). Det riksproportionella valsysteem som tillämpats sedan valet 1970 innebär bl.a. att, sedan de fasta valkretsmandaten fördelats, avvikelser från ett proportionellt rättvisande resultat korrigeras med hjälp av utjämningsmandat. Principen om riksproportionalitet genom-bryts dock av den s.k. småpartispärren, som innebär att endast partier som fått minst 4 % av rösterna i hela riket deltar i fördelningen av mandaten. Därutöver kan ett parti få mandat i en valkrets där partiet fått minst 12 % av rösterna. Vid mandatfördelningen används den s.k. jämkade uddatalsmetoden, innebärande att ett partis röstetal divideras med 1,4 innan partiet tilldelas sitt första mandat.

Motivet till bestämmelsen om den aktuella spärren är en önskan om att motverka uppkomsten av småpartier och partisplittring, vilket utvecklas närmare i förarbetena till 1968 års partiella författningsreform (SOU 1967:26, prop. 1968:27). Enligt Grundlagberedningens mening var det nödvändigt att liksom i det tidigare valsysteem ha vissa spärrar som utestängde mycket små partier från representation i riksdagen. Det skulle kunna äventyra det parlamentariska styrelseskicket om man vid valen till enkammarriksdagen tillämpade ett valsysteem som gjorde det lätt för småpartier att erövra mandat. Utländska erfarenheter visade enligt beredningen att förekomsten i folkrepresentationen av många småpartier i vissa lägen kunde försvåra lösningen av regeringsfrågan och minska möjligheterna att få en handlingskraftig parlamentsmajoritet.

Folkstyrelsekommittén föreslog i sitt betänkande (SOU 1987:6) Folkstyrelsens villkor ingen ändring av spärreglerna. Erfarenheterna från andra länder visade enligt kommittén att det för demokratins funktionsduglighet var väsentligt att valsätten inte ledde till långtgående partisplittring i parlamentet.

Under riksdagsbehandlingen delade konstitutionsutskottet Folkstyrelsekommitténs uppfattning i frågan.

Bestämmelser om personröstning infördes i regeringsformen 1994 och tillämpades första gången i val till Europaparlamentet år 1995. I riksdagsval tillämpades bestämmelserna första gången år 1998.

Aktuella utredningar

Rådet för utvärdering av 1998 års val (Ju 1997:13) har haft i uppdrag bl.a. att utvärdera de tekniska, ekonomiska, organisatoriska och praktiska effekterna av det nya systemet med personval och också avlämnat betänkanden.

Enligt rådets betänkande (SOU 1999:136) Personval 1998 är personvalssystemets genomslag i de största valkretsarna påtagligt lågt och personvalssystemet kan i detta avseende sägas lida av en demokratisk obalans. Ytterligare erfarenheter av systemet bör avvaktas enligt rådet.

Rådet anser att det finns skäl att hålla fast vid uppfattningen att ökad kännedom om politiker bland väljarna är en bra grogrund för ett förtroendefullt

förhållande mellan väljare och valda. Frågan om kandidatinformation är enligt rådet avgörande för personvalssystemets utveckling. För dess framtida legitimitet är det viktigt att otillbörlig kampanjfinansiering inte förekommer, och rådet bedömer att partier och enskilda kandidater har ett stort ansvar härvidlag.

Frågan om samband mellan personvalsreformen och det låga valdeltagandet i 1998 års val har undersökts särskilt inom ramen för de forskningsprojekt som rådet initierat. Varken dessa forskningsresultat eller de valstatistiska analyser som rådet gjort visar på något samband. Orsakerna till det låga valdeltagandet bedöms ha orsaker som ligger utanför valsystemets ram.

Valtekniska utredningen år 2000 har i januari 2001 överlämnat sitt betänkande (SOU 2000:125) Teknik och administration i valförfarandet. I betänkandet gör utredningen en teknisk och administrativ översyn av vissa frågor. Översynen avser främst bestämmelserna om indelningen i valdistrikt, möjligheterna att förtidsrösta och att rösta i vallokal, formerna för utlandssvenskarnas röstning och om röstsammanräkningen och mandatfördelningen kan utföras snabbare. I uppdraget har också ingått att se över bestämmelserna om framställning av röstlängder och röstkort samt om rättelse i röstlängden.

Bestämmelser om val till den tyska förbundsdagen

Bestämmelserna om val till den tyska förbundsdagen är avsedda att ge

- en rättvis representation partierna emellan, dvs. en så god proportionell representation för partierna som möjligt
- en god personlig kontakt mellan väljare och valda
- underlag för regeringsdugliga majoriteter genom att motverka splittning på alltför många partier.

Hälften av ledamöterna i förbundsdagen väljs genom majoritetsval i 328 enmansvalkretsar, och hälften väljs genom proportionella val (d'Hondts metod), varvid delstaten utgör valkrets.

I valet har den röstande två röster. Den första av dessa (Erststimme) gäller valet i enmansvalkretsen, där väljaren röstar på en av de personer som kandiderar. Mandatet tillfaller den kandidat som erhåller flest röster relativt sett. Den andra rösten (Zweitstimme) gäller flermansvalkretsen, då väljaren röstar på ett parti. Även här gäller valet 328 mandat. De båda rösterna är oberoende av varandra, och väljaren kan alltså rösta på ett annat parti i listvalet än det parti han eller hon röstat på i personvalet.

Utgången av partilistevalet har givits en styrande funktion på den totala mandatfördelningen. Ett partis proportionella representation beräknas utifrån det sammanlagda resultatet av partilistevalet. Därefter fördelas dessa mandat så att delstaterna får mandat i förhållande till hur stor del av det totala antalet röster på partiet de svarar för. På det viset får man fram hur många mandat partiet totalt skall ha och hur många som skall komma från varje delstat.

När det är gjort, beräknas hur många mandat partiet vann i enmansvalkretsarna i respektive delstat, dvs. hur många mandat partiet vunnit med hjälp av väljarnas förstaröster. Därefter minskas partiets totala antal röster för delstaterna med det antalet. Man får på det viset fram hur många av kandidaterna

på partilistan som blir ledamöter av förbundsdagen. Detta innebär att, även om halva antalet ledamöter i förbundsdagen valts med vardera metoden, fördelningen av representationen för de olika delstaterna kan variera. Vidare gäller att, om ett parti vinner fler mandat i enmansvalkretsar än det visar sig bli berättigat till enligt den proportionella mandatfördelningsmetoden, får partiet behålla de överskjutande mandaten. Antalet ledamöter i förbundsdagen kan således variera mellan valperioderna.

En spärr mot småpartier är inbyggd i systemet. För att få delta vid fördelningen av de proportionella mandaten (listvalet) måste ett parti ha uppnått antingen minst 5 % av de angivna rösterna i landet eller minst tre mandat i enmansvalkretsvalet.

Tidigare utskottsbedömning av frågan om småpartispärr

Utskottet behandlade motioner om fyraprocentsspärren motsvarande de nu aktuella senast i sitt betänkande 1999/2000:KU2, som godkännts av riksdagen. Utskottet vidhöll sin tidigare uttalade uppfattning att den gällande nivån, 4 % av rösterna i hela riket, inte borde ändras. Något skäl att utreda frågan, som föreslogs i motionerna, fanns därför inte.

Utskottet har behandlat andra valfrågor i sitt betänkande 2000/01:KU7. Bland annat uttalade sig utskottet om spärrnivån för personval. Utskottet ansåg att ytterligare erfarenheter av systemet borde avvaktas innan några förändringar föreslogs.

Utskottets bedömning

Grunderna för hur riksdagens ledamöter utses genom val är självfallet av väsentlig betydelse för den svenska folkstyrelsen. Det är därför angeläget att erfarenheter av den gällande ordningen fortlöpande värderas och diskuteras. En sådan diskussion ingår i en levande demokrati. Att övergå till ett kombinerat parti- och personval skulle emellertid innebära en genomgripande förändring av det svenska valsystemet. Det finns enligt utskottets mening för närvarande inte skäl att, som begärs i motion 1999/2000:K320 (s), utreda följderna av en sådan förändring. Utskottet avstyrker därmed motionen.

Utskottet har tidigare avstyrkt motioner om att slopa fyraprocentsspärren och uttalat att utskottet delade Folkstyrelsekommitténs uppfattning i fråga om spärren. Under föregående riksmöte avstyrkte utskottet en motion om att utreda fyraprocentsspärren, där kritik riktades mot tröskeeffekterna och möjligheten att ersätta spärren med en intrapningsskala diskuterades. Utskottet ansåg att det inte fanns något skäl att utreda frågan. Utskottet vidhåller den inställningen och avstyrker motion 2000/01:K268 (kd) yrkande 2.

Utskottet har också tidigare avstyrkt förslag om en höjning av fyraprocentsspärren för partirepresentation i riksdagen och ser ingen anledning att ändra detta ställningstagande. Motionerna 1999/2000:K202 (m) yrkande 1 och 2000/01:K212 (m) i denna del avstyrks således.

Motioner

I motion 1999/2000:K206 av Bo Lundgren m.fl. (m) yrkande 12 hemställs att riksdagen hos regeringen skall begära förslag om minskat antal riksdagsledamöter. Enligt motionen har Sveriges riksdag med sina 349 ledamöter en i förhållande till landets folkmängd osedvanligt stor representation jämfört med andra demokratiska länder, och en minskning till 249 har diskuterats. Om antalet ledamöter minskade skulle det enligt motionärerna medverka till att de folkvalda inte bara blev mer kända, utan också förstärka ledamöternas möjligheter att fullgöra sin uppgift. Detta kan i sin tur leda till en mera arbetsduglig riksdag. Mot argumentet att det krävs relativt många riksdagsledamöter för att alla delar av landet skall få en god representation i riksdagen hävdar motionärerna att det måste vägas in att den moderna IT-utvecklingen och tillgången till Internet har lett till helt nya möjligheter till kontakt – oberoende av geografiskt avstånd – mellan väljare och valda.

Även i motion 2000/01:K303 av Bo Lundgren m.fl. (m) yrkande 6 föreslås att riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag om minskat antal ledamöter i riksdagen i enlighet med vad som anförs i motionen.

Liknande yrkanden framställs i ytterligare motioner av ledamöter från Moderata samlingspartiet. I motionerna 1999/2000:K207 och 2000/01:K217 av Rolf Gunnarsson (m) yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att sänka antalet ledamöter till 249. I motionerna 1999/2000:K202 av Sten Andersson (m) yrkande 2 och 2000/01:K212 (delvis) av samma motionär begärs ett tillkännagivande om att regeringen bör tillsätta en utredning för att minska antalet riksdagsledamöter. En minskning av antalet till 175 skulle enligt motionären ge en nivå som bättre motsvarar befolkningsantalet på det vis som gäller i många andra länder. Dessutom bör förslaget skapa möjligheter till bättre nödvändig service för riksdagsledamöter utan att det kostar mer pengar.

Bakgrund*Gällande ordning*

Antalet ledamöter i riksdagen bestäms i 3 kap. 1 § regeringsformen. Riksdagen består sedan 1971 av en kammare. Den har 349 ledamöter.

Författningsutredningen hade föreslagit att antalet ledamöter i den nya enkammarriksdagen skulle uppgå till 290. Grundlagberedningen ansåg att enkammarriksdagen borde bestå av 350 ledamöter, och riksdagen godtog det förslaget. Antalet minskades senare till 349. Folkstyrelsekommittén diskuterade frågan i sitt betänkande (SOU 1987:6) Folkstyrelsens villkor. Kommittén ansåg att antalet ledamöter i riksdagen inte gärna kunde minskas om man ville behålla en rimlig representation även för de rena glesbygdsområdena.

Konstitutionsutskottet har behandlat motioner med förslag om att minska antalet ledamöter i riksdagen flera gånger tidigare, senast i sitt betänkande 1999/2000:KU2, som godkänts av riksdagen. Utskottet vidhöll sin tidigare inställning, som innebar att en minskning av antalet ledamöter – mer än helt marginell – skulle medföra svårigheter att behålla såväl en rimlig partirepresentation som en representation över huvud taget från olika delar av landet. Ett minskat antal ledamöter skulle enligt utskottet göra det ännu svårare för framför allt ledamöterna från de mindre partierna att tillfredsställa önskemål om deltagande i sammankomster och andra aktiviteter i valkretsarna.

Utskottets bedömning

Utskottet har inte anledning att ändra sin tidigare bedömning om antalet ledamöter i riksdagen vid ett isolerat ställningstagande i denna fråga och utskottet avstyrker motionerna 1999/2000:K202 (m) yrkande 2 1999/2000:K206 (m) yrkande 12, 1999/2000:K207 (m), 2000/01:K212 (m) i denna del, 2000/01:K217 (m) och 2000/01:K303 (m) yrkande 6.

Tidsbegränsning av förtroendeuppdrag

Motion

I motion 2000/01:K298 av Rigmor Stenmark (c) föreslås att riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till en sådan ändring att förtroendevaldas uppdrag tidsbegränsas så att de kan väljas högst tre mandatperioder per uppdrag.

Bakgrund

För att vara valbar till riksdagen krävs enligt 3 kap. 10 § regeringsformen att man uppfyller villkoren för rösträtt. Motsvarande krav gäller enligt kommunallagen (1991:900) för valbarhet till kommunala församlingar. Partierna har fri rätt att nominera kandidater till sina listor.

Utskottets bedömning

Utskottet kan ha förståelse för de önskemål om större spridning av förtroendeuppdrag som får antas ligga bakom motion 2000/01:K298 (c). Utskottet anser det emellertid uteslutet att göra en sådan inskränkning i partiernas nomineringsrätt eller – än mindre – i väljarnas fria val som skulle bli följden av en reglering enligt motionen. Motionen avstyrks.

Motioner

I motion 1999/2000:K206 av Bo Lundgren m.fl. (m) framställs tre yrkanden om att riksdagen hos regeringen skall begära förslag om tidpunkten för olika val. Yrkande 15 gäller skilda valdagar för riksdagsval och kommunalval, yrkande 16 ändring av tidpunkten för kommunalval och yrkande 17 ändring av tidpunkten för riksdagsval.

Frågan om skilda valdagar tas också upp i motion 2000/01:K396 av Lars Leijonborg m.fl. (fp) yrkande 2. Motionärerna föreslår ett tillkännagivande till regeringen om skilda valdagar för riksdags- respektive kommunalval. Frågan om skilda år eller skilda tidpunkter under samma år bör enligt motionärerna prövas ytterligare.

Frågan om valdagens förläggning tas upp av Elver Jonsson (fp) i motionerna 1999/2000:K273 yrkande 1 och 2000/01:K295 yrkande 1. I motionerna begärs förslag om vederbörlig författningsförändring som möjliggör allmänna val under våren eller försommaren.

Även i motionerna 2000/01:K401 av Matz Hammarström m.fl. (mp) yrkande 6 och 2000/01:N383 av samma motionärer yrkande 35 tas frågan upp om reformering av valsyste­met för att ge större tyngd åt lokala frågor. Motionärerna föreslår i den förstnämnda motionen att riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändringar i lagstiftningen så att riksdagsval och kommunalval hålls skilda år. I den sistnämnda motionen begärs ett tillkännagivande om skilda valdagar.

Bakgrund*Gällande ordning*

Valdagsbestämmelser finns i regeringsformen, riksdagsordningen och vallagen (1997:157). Ordinarie val till riksdagen förrättas enligt 3 kap. 3 § regeringsformen vart fjärde år. Sådana val hålls enligt 1 kap. 1 § riksdagsordningen i september. Närmare bestämmelser om tidpunkten finns i 1 kap. 10 § vallagen (1997:157). Valdag skall vara den tredje söndagen i september. Ordinarie val till riksdagen och ordinarie val till landstings- och kommunfullmäktige skall hållas samma dag.

Aktuell utredning

Riksdagen beslöt den 20 oktober 1999 med bifall till motioner att göra ett tillkännagivande till regeringen om behovet att utreda såväl frågan om att flytta valdagen till en annan tidpunkt än tredje söndagen i september som frågan om skilda dagar för val till riksdagen respektive till landstings- och kommunfullmäktige (bet. 1999/2000:KU2, rskr. 1999/2000:5).

1999 års författningsutredning har härefter genom de ovan nämnda tilläggsdirektiven (dir. 2000:21) fått i särskilt uppdrag att utreda frågorna om skilda valdagar och vårval. Det är enligt direktiven angeläget att frågorna, som är av stor betydelse för den politiska och samhällsliga verksamheten i

landet, får en så balanserad och allsidig belysning som möjligt och att de överväganden som görs baseras på ett tillförlitligt forskningsunderlag. Kommittén skall senast i april 2002 slutföra sitt arbete i frågorna om skilda valdagar och vårval.

Demokratiutredningen framhåller i sitt betänkande (SOU 2000:1) En utställig demokrati! fördelarna med skilda dagar för val till riksdagen och till kommunala församlingar.

Utskottets bedömning

Resultatet av 1999 års författningsutrednings överväganden bör avvaktas. Utskottet avstyrker därmed motionerna 1999/2000:K206 (m) yrkandena 15–17, 1999/2000:K273 (fp) yrkande 1, 2000/01:K295 (fp) yrkande 1, 2000/01:K396 (fp) yrkande 2, 2000/01:K401 (mp) yrkande 6 och 2000/01:N383 (mp) yrkande 35.

Folkomröstningsinstitutet

Motioner

Frågor om folkomröstningsinstitutet tas upp i fem motioner.

I *motion 1999/2000:K206 av Bo Lundgren m.fl. (m) yrkande 11* begärs en utredning i frågan. Motionärerna hänvisar till den ordning för folkomröstning som gäller i Danmark. Där är det möjligt för en tredjedel av Folketingets ledamöter att få till stånd en folkomröstning om ett beslut som Folketinget har fattat. En motsvarande bestämmelse i svensk rätt skulle kunna ta sin utgångspunkt i de regler som gäller för beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor, men enligt dansk förebild kräva att en nej-majoritet måste uppgå till minst en tredjedel av de röstberättigade för att riksdagsbeslutet skall hävas. IT-utvecklingen bör beaktas vad gäller formerna för folkomröstning.

I *motion 2000/01:K303 av Bo Lundgren m.fl. (m) yrkande 5* återkommer motionärerna med förslaget.

I *motion 1999/2000:K279 av Ingvar Svensson (kd)* begärs ett tillkännagivande om en parlamentarisk utredning om folkomröstningsinstitutet. Motionären hänvisar till betänkandet (SOU 1997:56) Folket som rådgivare och beslutsfattare, som avlämnades av en särskild utredare. Arbetet bör enligt motionären fullföljas av en parlamentarisk utredning.

I *motion 2000/01:K397 av Lennart Daléus m.fl. (c) yrkande 2* föreslås att riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag om en parlamentarisk kommitté för att belysa möjligheten för beslutande nationella folkomröstningar. Motionärerna anför att medborgarna blir mer delaktiga i en beslutsprocess, om möjligheten finns till folkomröstning i en fråga även om någon sådan omröstning inte hålls.

I *motion 2000/01:K202 av Margareta Viklund (kd)* tas en aspekt på frågan om folkomröstningar upp. I motionen föreslås att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening att det i bestämmelserna för rådgivande folkomröstningar bör skrivas in ett tillägg med innebörden att utfallet av en rådgivande folkomröstning skall ha en tidsbegränsad giltighet.

Gällande ordning

Bestämmelser om folkomröstning finns i regeringsformen, i riksdagsordningen och folkomröstningslagen (1979:369).

I 8 kap. 4 § regeringsformen anges att föreskrifter om *rådgivande folkomröstning* i hela riket och om förfarandet vid folkomröstning i grundlagsfråga meddelas genom lag.

I 8 kap. 15 § regeringsformen, som innehåller bestämmelser om stiftande av grundlag, anges förutsättningarna för att *folkomröstning om vilande grundlagsförslag* skall anordnas samt ges föreskrifter om omröstningen. För att sådan folkomröstning skall anordnas, krävs bl.a. att minst en tredjedel av riksdagens ledamöter röstar för det. Folkomröstningen skall hållas samtidigt med val till riksdagen. Vid omröstningen får de delta som har rösträtt vid valet. Förslaget faller, om de flesta av dem som deltar i omröstningen röstar mot förslaget och de är fler än hälften av dem som har avgett godkända röster vid riksdagsvalet. Om förslaget inte faller, tar riksdagen upp det till slutlig prövning.

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

Inför rådgivande folkomröstning skall i särskild lag anges den fråga som skall ställas till folket samt tidpunkten för omröstningen (18 § folkomröstningslagen).

Utredningsbetänkande

Riksdagen biföll våren 1994 på förslag av utskottet (bet. 1993/94:KU44) motioner om en utredning om folkomröstningsinstitutet. Enligt utskottet fanns det brister i den gällande ordningen. En sådan brist var att möjligheten att göra omröstningar formellt beslutande var begränsad. Genom att flera alternativ än två kunde förekomma vid en omröstning kunde resultatet bli att inget alternativ fick absolut majoritet, och tvister kunde då uppstå om hur resultatet skulle tolkas. Det fanns enligt utskottets uppfattning anledning att sammanställa och utvärdera erfarenheter av folkomröstningar i Sverige och i andra länder. Sammanställningen borde ligga till grund för en översyn av gällande regler och ett övervägande av behovet av nya regler. Övervägandena borde innefatta frågan hur nära bestämmelserna borde anknyta till de regler som gäller för folkomröstningar i grundlagsfrågor och frågan om vilket minoritetsskydd som behövdes.

Mot utskottets förslag om en utredning hade reservation anmälts av företrädarna för Socialdemokraterna.

Då riksdagen hösten 1995 åter behandlade motioner om en utredning om folkomröstningsinstitutet, hade någon åtgärd i frågan ännu inte vidtagits av regeringen. Ett denna gång enligt utskottet vidhöll i sitt betänkande 1995/96:KU6 sin tidigare bedömning, och riksdagen beslöt enligt utskottets förslag.

Regeringen tillkallade härefter en särskild utredare med uppdrag att sammanställa och utvärdera erfarenheter av folkomröstningar i Sverige och i

andra länder (dir. 1996:6). Utvärderingen skulle ligga till grund för en översyn av gällande regler och ett övervägande av behovet av författningsändringar. Övervägandena borde innefatta frågan om vilket minoritetsskydd som behövs.

Utredaren skulle inleda sitt arbete med att sammanställa och utvärdera erfarenheter av folkomröstningar i Sverige och i andra länder. Därefter skulle frågan om förändringar i det gällande regelverket övervägas. Dessa överväganden borde innefatta frågan om hur nära bestämmelserna bör anknyta till de regler som nu gäller för folkomröstningar i grundlagsfrågor och frågan om vilket minoritetsskydd som behövs. Frågor som rör kommunala folkomröstningar skulle inte omfattas av uppdraget. Inte heller skulle frågor om anslag av statliga medel för partiers och organisationers kampanjer vid folkomröstningar behandlas av utredaren. Inom de angivna ramarna hade utredaren stor frihet att lägga fram förslag till de författningsändringar som föranleddes av utredarens ställningstaganden. Utredaren skulle hålla sig informerad om det utredningsarbete som bedrevs av Demokratiutvecklingskommittén.

Utredaren, som antog namnet 1996 års Folkomröstningsutredning, har avlämnat sitt betänkande (SOU 1997:56) Folket som rådgivare och beslutsfattare.

I betänkandet ansåg utredaren att det inte finns anledning att överväga någon principiell förändring av möjligheten till beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor enligt 8 kap. 15 § regeringsformen. Utredaren ansåg emellertid att det borde bli möjligt att anordna beslutande folkomröstningar utöver vad som för närvarande är möjligt. Enligt ett av förslagen, A, skulle medborgarna kunna acceptera eller förkasta ett av riksdagen antaget beslut i ett lagstiftningsärende. Enligt detta förslag skulle riksdagen först fatta ett beslut som, om riksdagen så önskar, underställs medborgarna för ett slutgiltigt beslut. Enligt ett annat förslag, B, skulle inte riksdagen först fatta beslut utan avgörandet i den aktuella lagstiftningsfrågan skulle läggas direkt i medborgarnas händer. För att ett lagförslag skall antas skulle enligt förslaget krävas att en majoritet av röstande stöder något av de alternativ som föreläggs dem. Denna majoritet skall sammantaget utgöra minst 40 % av de röstberättigade (kvorumregel).

Utredaren ansåg utvecklingen mot att låta rådgivande folkomröstningar uppfattas som bindande är olycklig av flera skäl. Ett var den risk för oklarhet som alltid inryms i bristen på överensstämmelse mellan vad en regel säger och hur den kommit att tillämpas. Ett annat skäl var avsaknaden av en kvorumregel. Utredaren framhöll att en utvidgning av folkomröstningsinstitutet borde leda till att rågången mellan beslutande och rådgivande folkomröstningar tydliggjordes.

Beredningen av utredarens förslag inom Regeringskansliet har enligt vad som inhämtats från Regeringskansliet avslutats i samband med att 1999 års författningsutredning fick sina tilläggsdirektiv att utreda bl.a. frågan om skilda valdagar.

Utskottet behandlade en motion om folkomröstningsinstitutet senast i betänkande 1999/2000:KU2. Utskottet ansåg därvid att beredningen inom Regeringskansliet av Folkomröstningsutredningens betänkande borde avvaktas.

Utskottets bedömning

Den svenska folkstyrelsen bygger historiskt på att folkets vilja förverkligas genom valda ombud. Enligt utskottets uppfattning är emellertid en folkstyrelse genom ombud inte nog. Folkstyrelsen skulle vitaliseras genom att medborgarna i folkomröstning deltar i och påverkar besluten på ett tydligare sätt. Som ett komplement till den representativa demokratin finns det därför skäl att öka användningen av folkomröstningsinstitutet.

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

Utskottet anser med hänsyn till det anförda att regeringen i enlighet med motionerna 1999/2000:K206 (m) yrkande 11, 2000/01:K303 (m) yrkande 5, 1999/2000:K279 (kd) och 2000/01:K397 (c) yrkande 2 på nytt bör låta utreda folkomröstningsinstitutet. Utredningen bör ha parlamentarisk sammansättning. Den bör bygga på och följa upp 1996 års Folkomröstningsutrednings arbete. Utskottet föreslår således att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför.

Frågan om begränsad giltighet för rådgivande folkomröstningar bör efter en sådan utredning som utskottet förordar förlora det mesta av sin aktualitet. Utskottet erinrar om att det inte finns någon formell skyldighet för riksdagen att följa ett utslag av en rådgivande folkomröstning utan att det är riksdagen – de folkvalda och de politiska partierna – som själv avgör hur omröstningsresultatet skall påverka riksdagens beslut. Motion 2000/01:K202 (kd) avstyrks.

Behörighet för riksdagsorgan i EU-frågor

Motion

I motion 2000/01:K353 av Gudrun Schyman m.fl. (v) föreslås att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening att den sittande Författningsutredningen ges tilläggsdirektiv för att ändra grundlagen så att riksdagen kan delegera makt till ett riksdagsorgan, exempelvis EU-nämnden, som skall kunna binda regeringen för en politisk handlingslinje inför beslut om förordningar och direktiv i EU:s ministerråd i enlighet med vad i motionen anförts.

Gällande bestämmelser

Riksdagen består enligt 3 kap. 1 § regeringsformen av en kammare med 349 ledamöter. Riksdagens beslut fattas i och av kammaren.

I samband med Sveriges anslutning till Europeiska unionen infördes i riksdagsordningen (RO) bestämmelser som reglerar samverkan mellan riksdagen och regeringen i frågor som rör Europeiska unionen (prop. 1994/95:19, 1994/95:TK1, bet. 1994/95:KU22, rskr. 1994/95:65 och 66). Bestämmelserna samlades genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1997 i ett nytt 10 kap. (bet. 1996/97:KU2, rskr. 1996/97:74, 75 och 76). Enligt 10 kap. 1 § riksdagsordningen skall regeringen bl.a. fortlöpande informera riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen, och enligt 10 kap. 4 § riksdagsordningen skall riksdagen, för samråd med regeringen i frågor som gäller Europeiska unionen, inom sig tillsätta en nämnd för Europeiska unionen (EU-nämnden).

Aktuella utredningar

Den av talmanskonferensen tillkallade Riksdagskommittén, som nämnts ovan, utsåg för sina olika uppgifter referensgrupper. En sådan grupp behandlade riksdagens hantering av EU-frågor.

Referensgruppen framhöll i sin slutrapport att bestämmelserna om samverkan mellan riksdag och regering är av mycket stor betydelse för möjligheterna för riksdagen att påverka utvecklingen inom de områden som samarbetet i EU avser, att riksdagen bör ges ett ännu starkare inflytande över EU-frågorna än över den traditionella utrikespolitiken och att ett sätt att markera den starka ställning som riksdagen bör ha i dessa frågor är att riksdagens roll regleras i regeringsformen. Mot denna bakgrund föreslog gruppen att regeringens skyldighet att informera och samråda med riksdagen i EU-frågor skall regleras i en särskild bestämmelse i 10 kap. regeringsformen. Regeringen borde ta initiativ till en samordning mellan gruppens förslag och den sittande författningsutredningen. Riksdagskommittén överlämnade genom talmannen frågan till regeringen.

1999 års författningsutredning fick härefter i särskilt uppdrag (dir. 2000:61) att lämna förslag till en ny bestämmelse i regeringsformen som skall reglera regeringens skyldighet att informera och samråda med riksdagen i EU-frågor.

Ett förslag lämnas i utredningens delbetänkande (SOU 2001:19) Vissa grundlagsfrågor. Enligt förslaget skall den grundläggande föreskriften om regeringens skyldighet att informera och samråda med riksdagen föras över till regeringsformen. Föreskriften innebär att regeringen fortlöpande skall informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i EU och att närmare bestämmelser om informations- och samrådsskyldigheten meddelas i riksdagsordningen.

I Riksdagskommitténs nu lämnade betänkande Riksdagen inför 2000-talet behandlas även frågan om EU-nämndens ställning.

Kommittén konstaterar att regeringen alltid är ansvarig inför riksdagen och att de sedvanliga parlamentariska kontrollinstrumenten står till förfogande också i EU-frågor. Konstitutionsutskottet hade, när nämnden inrättades, påpekat att den föreslagna ordningen innebar en möjlighet att förankra den ståndpunkt regeringen ämnade inta vid förhandlingarna i rådet och att kunna försäkra sig om riksdagens accept av förhandlingsståndpunkten, samtidigt som regeringen agerar med fullt politiskt ansvar vid rådets möten (bet. 1994/95:KU22). Uttalanden av nämnden om dess inställning i frågor där regeringen framlagt förhandlingsståndpunkter saknar formell rättslig betydelse, men konstitutionsutskottet hade i sammanhanget erinrat om att man bör kunna utgå från att ”regeringen inte kommer att företräda en ståndpunkt som står i strid med vad nämnden har gett uttryck för i samrådet” (bet. 1996/97:KU2).

Kommittén påpekar att parlamentarismens princip innebär att regeringen skall handla så att den tolereras av riksdagen och att, i ett förtroendefullt samarbete mellan riksdag och regeringen, regeringen får förutsättas agera i enlighet med riksdagens ståndpunkter.

Kommittén konstaterar vidare att praxis har utvecklats så att det inte anses tillräckligt att regeringen *inte* gör något som står i strid med EU-nämndens synpunkter utan i stället agerar i enlighet med nämndens råd och ståndpunkter. Denna praxis bör enligt kommittén bestå. Kommittén påpekar dock att en fråga kan utvecklas på ett sätt som gör att regeringen bedömer att en avvikelse från nämndens ståndpunkt är nödvändig, och kommittén vill i det sammanhanget erinra om möjligheten för regeringen att söka förnyad kontakt med nämnden. Om regeringen ändå inte agerar i enlighet med nämndens ställningstaganden, skall regeringen enligt kommitténs förslag tydligt redovisa skälen för avvikelsen i den skriftliga återrapport som skall tillställas kammarkansliet och EU-nämnden efter rådsmötet. Som konstitutionsutskottet påpekat måste mycket goda skäl föreligga för att regeringen inte skall företräda nämndens ståndpunkt.

Kommittén lämnar även förslag om uppföljningen av regeringens agerande i EU. Regeringens skyldighet att redovisa sitt agerande i EU för riksdagen skall regleras i riksdagsordningen. Regeringen bör enligt förslaget i den årliga EU-skrivelsen redovisa vilka eventuella åtgärder domar från EG-domstolen som rör Sverige har föranlett. I skrivelsen bör också de direktiv redovisas som Sverige inte genomfört trots att tidsfristen för genomförandet löpt ut liksom de åtgärder som regeringen avser att vidta för att avhjälpa bristerna i genomförandet.

Kommitténs betänkande har överlämnats till riksdagsstyrelsen, som beslutat lägga fram förslag till riksdagen (förslag 2000/01:RS1) enligt kommitténs betänkande.

Utskottets bedömning

Beredningen av Riksdagskommitténs förslag bör enligt utskottets mening avvaktas. Utskottet avstyrker därmed motion 2000/01:K353 (v). Utskottet kommer senare att få ta ställning till förslag även med anledning av 1999 års författningsutredning.

Motion

I motion 1999/2000:K349 av Per Unckel m.fl. (m), som delvis handlar om att inrätta ett revisionsorgan underställt riksdagen, begärs också ett tillkännagivande till regeringen om en utredning av riksdagens kontrollmakt (*yrkande 2*). Motionärerna anför att riksdagens kontrollmakt utgör en sammanhållen helhet som skall säkerställa att maktutövningen sker på ett för medborgarna gagneligt sätt. Till kontrollmakten hör konstitutionsutskottets granskning av regeringen. Denna granskning måste kunna ske på ett sätt som klarlägger undersökta händelseförlopp för att ge riksdagen möjlighet att bedöma hur regeringen utfört sina uppgifter. – I regeringsformen anges hur kontrollmakten ser ut. Motionärerna anser att det finns skäl att överväga om den givits en utformning som står i överensstämmelse med vårt samhälles krav. Mot den bakgrunden förordar motionärerna att utformningen av riksdagens kontrollmakt bör bli föremål för utredning, förslagsvis inom ramen för den författningsutredning som regeringen beslutat tillsätta.

Bakgrund*Gällande bestämmelser*

Regeringen styr enligt 1 kap. 4 § regeringsformen riket och är ansvarig inför riksdagen. Bestämmelser om riksdagens kontrollmakt finns i 12 kap. regeringsformen.

Det centrala inslaget i den parlamentariska kontrollen är reglerna om regeringens avgångsskyldighet. Dessa är konstruerade så att riksdagen kan förklara att ett statsråd inte har riksdagens förtroende. Ett statsråd som drabbats av misstroendeförklaring skall entledigas. Är misstroendeförklaringen riktad mot statsministern, skall alla statsråd entledigas.

Det finns två inskränkningar i skyldigheten att avgå. Den ena avser en möjlighet för regeringen att inom en vecka från misstroendeförklaringen förordna om extra val. Den andra innebär att regeringsledamöterna, om de alla har entledigats, skall stanna kvar i sina befattningar som s.k. expeditionsmästare till dess en ny regering har tillträtt.

I riksdagens kontroll av regeringen ingår enligt 12 kap. 1 § regeringsformen konstitutionsutskottets granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Granskningen gäller till stor del regeringens åtgärder som högsta förvaltningsmyndighet men också dess sätt att utöva sin förordningsmakt och att ge normgivningsmakt vidare genom bemyndiganden för underordnade förvaltningsmyndigheter och kommuner. Även andra åtgärder av regeringen inom normgivningen kan granskas av konstitutionsutskottet, såsom remisser till Lagrådet och publicering av författningar.

Konstitutionsutskottet skall minst en gång om året avge ett granskningsbetänkande.

Konstitutionsutskottet har ännu en principiellt viktig funktion i kontrollen av regeringen, nämligen att fatta beslut i fråga om åtal mot statsråd. Dessa handlar i sin statsrådsyssla under ett allmänt straffrättsligt ansvar, men

ansvar kan ådömas bara om ett statsråd anses ha grovt åsidosatt sin tjänsteplikt. Åtal väcks direkt i Högsta domstolen.

Till de parlamentariska kontrollinstituten kan man också hänföra frågeinstituten, dvs. interpellationer och frågor enligt 12 kap. 5 § regeringsformen. Till kontrollinstituten hör också Riksdagens ombudsmän och Riksdagens revisorer.

Beslut om Riksrevisionen

Riksdagen fattade i december 2000 efter beredning i konstitutionsutskottet beslut att en ny revisionsmyndighet under riksdagen skall bildas (bet. 2000/01:KU8, rskr. 2000/01:116–119). Myndigheten, kallad Riksrevisionen, skall inrättas under det första halvåret 2003. Den skall ansvara för den statliga redovisnings- och effektivitetsrevisionen och rapportera till riksdagen och regeringen. Riksdagen har gett regeringen i uppdrag att tillsätta en utredning med uppgift att utarbeta det förslag till grundlagsändring och de övriga lagförslag som krävs för att reformen av den statliga revisionens organisation och ledning skall kunna genomföras.

Riksdagsstyrelsen gavs samtidigt i uppdrag att efter utredning återkomma till riksdagen med förslag som i enlighet med vad utskottet anfört tillgodoser riksdagens eget behov av revisionsliknande insatser.

Utskottets bedömning

Delar av riksdagens kontrollmakt kommer att beröras i de utredningar som föranleds av beslutet att inrätta den nya revisionsmyndigheten under riksdagen. Enligt utskottets mening finns det inte skäl att nu initiera ytterligare utredningar om riksdagens kontrollmakt. Motion 1999/2000:K349 (m) yrkande 2 avstyrks.

Riksdagskommissioner

Motion

I motion 1999/2000:K244 av Helena Bargholtz m.fl. (fp) yrkande 1 begärs ett tillkännagivande till regeringen om att riksdagen i särskilda fall skall kunna tillsätta särskilda riksdagskommissioner. En lag om sådana kommissioner bör stiftas. Enligt motionärerna visar debatten om den s.k. IB-affären på ett behov av att riksdagen i särskilda fall skall kunna utse särskilda riksdagskommissioner. Dessa bör vara komplement till den granskning som konstitutionsutskottet löpande gör och avse sådana mer omfattande undersökningar som utskottet svårigen kan klara inom sin ram. I varje särskilt fall bör ställning tas till om dessa kommissioner skall ha möjlighet att ta upp vittnesmål under sanningsförsäkran och ha möjlighet att befria personer från gällande tystnadsplikter.

Gällande regler m.m.

Statliga myndigheter lyder enligt 11 kap. 6 § regeringsformen under regeringen, om myndigheten inte enligt regeringsformen eller annan lag lyder under riksdagen. Utredningsväsendet ligger, med undantag för frågor om riksdagsarbetet, under regeringen. Författningsutredningen framhöll i sitt betänkande (SOU 1963:17) Sveriges statskick beträffande riksdagens granskande funktion att riksdagen i förhållande till rikets styrelse och förvaltning har en särskild och alltmär väsentlig kontrollfunktion. Utredningen underströk att det från funktionsuppdelningssynpunkt är av betydelse att kontrollfunktionen utövas enligt bestämda i grundlagen fastställda former: möjligheten till misstroendeförklaring, interpellations- och frågeinstitutet, konstitutionsutskottets granskningsverksamhet, Riksdagens ombudsmän (JO) samt Riksdagens revisorer.

Tidigare utskottsbehandling

Utskottet behandlade den aktuella frågan senast i sitt betänkande 1998/99:KU20, som godkänts av riksdagen. Utskottet vidhöll då sin tidigare ståndpunkt, nämligen att frågan om inrättandet av ett kommissionsinstitut var av den digniteten att den borde behandlas inom ramen för en översyn av författningen i mer samlad form och att utskottet inte såg något skäl att föreslå ett sådant översynsarbete.

Vid utskottets behandling av regeringens proposition Förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet (prop. 1998/99:140) återgav utskottet regeringens uttalande att fråga var om ett unikt behov av kartläggning och granskning och att kommissionen skulle komma att bli en unik företeelse samt att det enligt regeringens mening därför knappast fanns någon risk för att kommissionen skulle komma att tjäna som modell för framtida granskningsorgan. Utskottet underströk (bet. 1999/2000:KU4 s. 13) att kommissionen skulle komma att inta en unik ställning och att detta kunde accepteras endast med hänsyn till det starka allmänintresse som förelåg i fråga om kartläggning av säkerhetstjänsternas underrättelseverksamhet samt att kommissionen inte fick bilda mönster för framtiden utan borde ses som en engångsföreteelse.

Utskottets bedömning

Utskottet vidhåller sin tidigare ståndpunkt i frågan om riksdagskommissioner och vill erinra om sitt nyss återgivna uttalande vid behandlingen av frågan om att inrätta en säkerhetstjänstkommission. Motion 1999/2000:K244 (fp) yrkande 1 avstyrks.

Motion

I motion 2000/01:K370 av Göran Magnusson m.fl. (s) föreslås att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om behovet av en översyn av reglerna i regeringsformen om åtal mot riksdagsledamöter. Motionärerna hänvisar till att arbetet som riksdagsledamot utförs inte bara i samband med riksdagens verksamhet i den formella mening som nämns i regeringsformens förarbeten utan också utanför riksdagen – i den egna valkretsen, i partiorganisationen m.m. Denna dubbla roll leder ibland enligt motionärerna till svårigheter att särskilja uppdraget från ett eget politiskt engagemang och egen politisk övertygelse. Samtidigt som avsikten med bestämmelsen är att en ledamot inte skall hindras från att framföra sina åsikter – en ur demokratisk synpunkt viktig aspekt – är det också viktigt att riksdagsledamöter inte omfattas av regler som är annorlunda än de som gäller andra medborgare. Syftet med den översyn som motionärerna förordar är att i ljuset av de erfarenheter som vunnits och de förändringar av riksdagsarbetet som kan ha skett överväga om regleringen är rätt avvägd.

Bakgrund*Gällande bestämmelser*

Bestämmelser om riksdagsarbetet finns i 4 kap. regeringsformen. Riksdagsledamöternas formella ställning i riksdagen regleras i 6–8 §§. I 8 § finns regler om skydd mot åtal och frihetsberövande för riksdagsledamöter. Den som utövar eller har utövat uppdrag som riksdagsledamot får enligt första stycket i paragrafen inte åtalas eller berövas friheten eller hindras att resa inom riket på grund av sina yttranden eller gärningar under utövandet av uppdraget, om inte riksdagen har medgivit det. Ett sådant medgivande måste beslutas av minst fem sjättedelar av de röstande. Ärenden av detta slag bereds enligt riksdagsordningen av konstitutionsutskottet.

Med utövande av uppdrag som riksdagsledamot avses enligt Grundlagberedningen ledamotens verksamhet i kammaren och i vissa riksdagsorgan där verksamheten har samband med det egentliga riksdagsarbetet. Bestämmelsen torde sålunda omfatta ledamotens handlande i utskotten, valberedningen, krigs- och lönedelationerna, talmanskonferensen och Utrikesnämnden (SOU 1972:15 s. 137). Utanför tillämpningsområdet anges däremot falla verksamheten i andra riksdagsorgan, såsom förvaltningsstyrelsen, Riksdagens revisorer eller fullmäktige i Riksbanken (jämför i fråga om dessa och andra organ de särskilda åtalsreglerna i 9 kap. 8 § riksdagsordningen).

Särskilda bestämmelser om åtal gäller också för andra grupper, främst för statsråd (12 kap. 3 § regeringsformen), men också för exempelvis riksdagens ombudsmän (9 kap. 8 § riksdagsordningen).

Under 1990-talet har åklagare vid två tillfällen gjort framställningar om riksdagens medgivande att väcka åtal mot en riksdagsledamot. Det ifrågasatta åtalet gällde i det ena fallet mutbrott som skulle bestå i att ledamoten fakturerat och uppburit ett belopp som enligt åklagarens gärningsbeskrivning utgjort otillbörlig belöning för tjänster som hört till uppdraget som riksdagsledamot eller haft anknytning till detta uppdrag (bet. 1993/94:KU49). Det andra fallet gällde ett ifrågasatt brott mot upphovsrättslagen bestående i att ledamoten spridit det s.k. scientologimaterialet genom att ge in det till ett stadsbibliotek (bet. 1999/2000:KU21).

I sin bedömning erinrade konstitutionsutskottet vid båda tillfällena om att bestämmelsen i 4 kap. 8 § första stycket regeringsformen ger riksdagsledamöter ett visst immunitetsskydd och därmed en särställning i förhållande till andra. Vad som i detta sammanhang skall avses med utövande av uppdraget som riksdagsledamot borde därför enligt utskottet i enlighet med vad som uttalas i förarbetena till bestämmelsen tolkas restriktivt och begränsas till att gälla ledamöternas verksamhet i kammaren och i andra riksdagsorgan med direkt anknytning till arbetet i riksdagen. Åklagarens framställning avsåg inte i någotdera av fallen en gärning som hade begåtts i den verksamheten. Något medgivande av riksdagen för att väcka ifrågasatt åtal behövdes således inte. Riksdagen borde därför i båda fallen lämna framställningen utan vidare åtgärd.

Riksdagen följde vid båda tillfällena utskottets förslag.

Bestämmelser i jämförbara länder

Europaparlamentet har 1996 publicerat en sammanställning om parlamentarisk immunitet i Europeiska unionens medlemsstater och i Europaparlamentet (Serien för rättsliga ärenden W-8).

Utskottets bedömning

Enligt utskottets mening kan det finnas anledning att i lämplig ordning och i lämpligt sammanhang klarlägga de frågor som berörs i motion 2000/01:K370. Utskottet föreslår att detta med anledning av motionen ges regeringen till känna.

Behörighet som statsråd

Motion

I motion 2000/01:K230 av Birger Schlaug m.fl. (mp) föreslås att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om att återkomma med förslag till ny lagtext som likställer alla medborgare vid bildande av regering så att ett första beslut kan fattas före riksdagsvalet år 2002.

Gällande bestämmelser

I 6 kap. 9 § regeringsformen föreskrivs att endast den får vara statsråd som är svensk medborgare sedan minst tio år.

Kravet har motiverats främst med ”faran för påtryckningar i ett spänt läge” (prop. 1973:90 s. 283). Enligt 1809 års regeringsform gällde att statsråd skulle ha blivit svensk medborgare genom födseln.

Utredning om medborgarskapskrav i lagstiftningen

En översyn av medborgarskapskrav och andra krav relaterade till medborgarskap i lagstiftningen har nyligen avslutats (Ku 1999:02, dir. 1999:4). Utredningen har haft till uppgift att bl.a. kartlägga i vilka sammanhang det i lagar och andra författningar ställs krav på svenskt medborgarskap eller andra krav relaterade till medborgarskap samt analysera dels de argument med vilka förekommande krav tidigare motiverats, dels vad olika krav relaterade till medborgarskap i praktiken innebär. Utredaren har haft att pröva relevansen av befintliga krav samt vid behov föreslå författningsändringar. Som ledande princip i arbetet har angivits att lika rättigheter och skyldigheter oavsett medborgarskap i största möjliga utsträckning skall gälla för landets invånare. Bakom krav på svenskt medborgarskap eller andra krav relaterade till medborgarskap skall det alltid ligga i sammanhanget godtagbara sakliga skäl. Sådana skäl kan enligt direktiven vara t.ex. hänsyn till rikets säkerhet eller allmän säkerhet eller förhållandet till främmande stat eller mellanfolklig organisation.

Utredningen överlämnade i december 2000 betänkandet Medborgarskapskrav i svensk lagstiftning (SOU 2000:106). Utredningen anser att kravet på tio års medborgarskap för statsråd är sakligt motiverat. Med hänsyn till rikets säkerhet och förhållandet till andra stater är det enligt utredningen ett oeftergivligt krav att endast svenska medborgare får ha befattning som statsråd, och den särskilda kvalifikationstiden bör behållas, eftersom den borgar för att statsråden är tillräckligt förtrodda med allmänna och mer långsiktiga frågor som rör det svenska samhällets grundläggande struktur och värderingar. Faran för påtryckningar i ett spänt läge torde vidare enligt utredningen vara något mindre för den som har varit svensk medborgare en längre tid innan han eller hon utses till statsråd.

Utskottets bedömning

Utskottet anser att beredningen av det nämnda utredningsbetänkandet bör avvaktas. Utskottet avstyrker motion 2000/01:K230 (mp).

Frågor om statschefen**Motioner**

Tre motioner tar upp frågan om monarki eller republik.

I *motion 2000/01:K257 av Gudrun Schyman m.fl. (v)* föreslås att riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till sådan ändring av grundlagarna som möjliggör övergång till republikanskt statskick. Motionärerna anför som skäl i korthet följande.

- Det är oförenligt med demokratiska principer att landets i formell mening främsta uppdrag, statschefens, skall vara ärftligt.
- Monarkin är en historisk kvarleva från den fördemokratiska perioden med antidemokratiskt idémässigt innehåll, och monarkin som institution är därför, oavsett statschefens formella maktbefogenheter, ovärdig en demokratisk stat.
- Monarkin och dess anakronistiska ceremoniel fungerar som ideologisk konservering av icke-demokratiska föreställningar om överhetens utvaldhet och ”det kungliga blodets” betydelse.
- Även en statschefspost med uteslutande representativa funktioner kräver kompetens och goda insikter i vårt lands politiska, ekonomiska och sociala förhållanden, och med det monarkiska statskicket finns inga garantier för att statschefsposten besätts av en tillräckligt kompetent person, än mindre med den som är mest lämpad.
- Att statschefen berövas sina formella beslutsbefogenheter i politiska frågor innebär inte att han eller hon saknar politisk makt. Till exempel kan statschefen under perioder av yttre hot och inre motsättningar frestas att utnyttja sin förmenta ställning ”ovan” partierna och riksdagen till ingrepp i den politiska processen genom uttalanden, hot om abdikation eller på annat sätt.

Motionärerna kritiserar därefter bristen på seriöst debattmotstånd i frågan samt går igenom och bemöter de argument de kan tänka sig finnas för att bevara monarkin. De betonar bl.a. att de inte vill avskaffa monarkin i strid med folkets vilja. De vill se en bred diskussion om statskickets framtida utformning med utgångspunkt i konkreta och realistiska förslag och ställer sig inte främmande för att den grundlagsändring som krävs för att monarkin skall avskaffas underställs folket i en folkomröstning.

I *motion 2000/01:K215 av Birger Schlaug m.fl. (mp)* föreslås att riksdagen begär att regeringen återkommer med förslag till åtgärdsplan för att avveckla monarkin. Motionärerna anför att ärftlig monarki är främmande för demokratiska principer och anser att en utredning bör se över också okonventionella metoder att utse statschef om en sådan behövs i ett modernt samhälle.

I *motion 2000/01:K244 av Lars Hjertén och Lars Elinderson (m)* föreslås att riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag om en folkomröstning i enlighet med vad som anförts i motionen. Motionärerna påpekar att det finns enskilda och organisationer som vill låta rikets högsta ämbete innehas av en president och anser att frågan om en kung/drottning eller en president skall utöva statschefsämbetet borde få avgöras i en folkomröstning. En sådan omröstning skulle enligt motionärerna väcka stort intresse med ett högt valdeltagande till gagn för demokratin.

Frågan om kravet i successionsordningen på en *viss trosbekännelse* tas upp i en motion. I *motion 2000/01:K229 av Per Lager m.fl. (mp)* föreslås att riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändring av successions-

ordningen vad gäller bekännelsekravet riktat till den kungliga familjen. Motionärerna framhåller att religionsfriheten skyddas i 2 kap. 1 och 2 §§ regeringsformen och ifrågasätter att den inte skall gälla kungahuset.

En motion har också väckts om *ersättningsprinciperna för statschefen och hans kansli*.

I motion 1999/2000:K264 av Kenneth Kvist m.fl. (v) hemställs att riksdagen hos regeringen skall begära förslag till ändring av ersättningsprinciperna för statschefen och hans kansli. I väntan på övergång till republik är det enligt motionärernas mening rimligt att apanagesystemet ses över. Statschefen och hans familj bör givetvis ha ett arvode som kan användas för privata utgifter. I övrigt bör anslagen för representation och för det antal tjänstemän som skall ingå i statschefens kansli och till familjens personliga service diskuteras, budgeteras, redovisas och revideras på samma sätt som gäller för den övriga statsförvaltningen. Hovförvaltningen bör bli en öppet redovisad och reviderad verksamhet, som är fallet med resten av den offentliga sektorn. Hovets personal skall alltså vara av staten på sedvanligt sätt anställd personal.

Bakgrund

Statsskickets grunder

I regeringsformens portalparagraf (1 kap. 1 §) sägs att all offentlig makt i Sverige utgår från folket samt att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt och förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. I inledningskapitlet sägs vidare att riksdagen är folkets främsta företrädare (4 §) och att konungen eller drottning, som enligt successionsordningen innehar Sveriges tron, är rikets statschef.

Förutsättningarna för att få tjänstgöra som statschef anges i 5 kap. regeringsformen. Som statschef får endast den tjänstgöra som är svensk medborgare och har fyllt aderton år. Den som skall tjänstgöra som statschef får inte samtidigt vara statsråd eller utöva uppdrag som talman eller riksdagsledamot. För konung som statschef gäller därutöver, som närmare redovisas nedan, krav på viss trosbekännelse. Successionsrätten till Sveriges tron för manliga och kvinnliga efterkommande till konung Carl XVI Gustaf regleras i successionsordningen.

Bestämmelser om statschefens uppgifter finns dels i 5 kap. regeringsformen, dels i andra kapitel i regeringsformen och i riksdagsordningen. Statschefens uppgifter inskränktes vid införandet av den nuvarande regeringsformen till att avse vissa funktioner. Regeringsskifte äger rum vid en särskild konselj, som hålls inför statschefen. Konselj skall "när så erfordras" hållas under statschefens ordförandeskap. Statschefen är ordförande vid sammanträde med Utrikesnämnden. Statschefen förklarar också riksmötet öppnat. I övrigt bestäms statschefens representativa uppgifter till stor del genom sedvana. Av särskilt intresse anses rollen vara som rikets främste företrädare i förhållande till andra länder. Vidare fullgör statschefen inrikes representationsuppgifter av mer eller mindre officiell karaktär på skilda områden i sam-

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

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

Frågan om att avskaffa monarkin behandlades i riksdagen senast hösten 1999 (bet. 1999/2000:KU2).

Utskottet erinrade i sitt betänkande om att riksdagen tidigare vid ett stort antal tillfällen behandlat motionsyrkanden om övergång till republik, senast hösten 1995, då utskottet i sitt av riksdagen godkända betänkande 1995/96:KU6, liksom tidigare hänvisade till att sådana motionsyrkanden avstyrkts under erinran om den ståndpunkt angående statskicket som intogs vid 1974 års författningsreform. I det senaste betänkandet, som godkändes av riksdagen, avstyrkte utskottet med hänvisning till sina tidigare uttalanden den föreliggande motionen.

Bekännelsekravet för den kungliga familjen

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

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

Även bekännelsekravet för kungen och den kungliga familjen behandlades i riksdagen senast hösten 1999 (bet. 1999/2000:KU2).

Utskottet erinrade då om att utskottet i samband med behandlingen våren 1998 av propositionen Staten och trossamfunden – grundlagsfrågor (prop. 1997/98:49, bet. 1997/98:KU20) avstyrkt en rad motioner om upphävande av bl.a. 4 § successionsordningen och om att utskottet då, liksom regeringen, konstaterade att det förelåg delade meningar om hur frågan om statschefens tro borde betraktas. Bland andra Riksmarskalksämberet hade föreslagit att den rättsliga regleringen av frågan om bekännelsekravet för statschefen skulle bibehållas. Frågan hade i sig inte varit beroende av de då aktuella

grundlagsförslagen och borde enligt vad utskottet framhöll lösas först när den var mera brett förankrad i samhället. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.

Vid behandlingen av frågan hösten 1999 hänvisade utskottet till sitt tidigare uttalande och ansåg att det inte fanns någon anledning att föreslå att riksdagen skulle företa någon åtgärd ”för närvarande”. Även då beslöt riksdagen i enlighet med utskottets förslag.

Principerna för ersättning till statschefen

Anslaget *Kungliga hov- och slottsstaten* avser att täcka kostnaderna för statschefens officiella funktioner inklusive kostnaderna för den kungliga familjens resor. Från anslaget betalas också driftkostnader för de kungliga slotten utom rent fastighetsunderhåll. Vidare betalas Kungl. Husgerådskammarens underhåll och vård av de konstverk, möbler och andra inventarier som tillhör staten, men som disponeras av konungen. Husgerådskammaren förvaltar även de Bernadotteska stiftelsernas bestånd av möbler, konst och konsthantverk samt administrerar Bernadottebiblioteket.

En fyllig redogörelse för bakgrunden till gällande ordning för anslaget lämnades i utskottets betänkande 1996/97:KU1.

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

Mot bakgrund av Riksmarskalksämberets utredning kom hovstaterna och regeringen överens om att Riksrevisionsverket även i fortsättningen skall granska Ståthållarämbetet och Husgerådskammaren men att apanagedelen (inkl. Riksmarskalksämberet) undantas från detta. En överenskommelse träffades också om att hovstaterna årligen skall lämna en berättelse över den samlade verksamheten.

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

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

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

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

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

använts. Enligt Riksmarskalksämberet är denna ordning än i dag gällande i Danmark och Norge, där beloppen endast justeras årligen med hänsyn till kostnadsindex.

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

En berättelse över den samlade verksamheten inom de Kungl. Hovstaterna lämnas numera årligen.

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

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

Från och med budgetåret 1999 svarar Riksdagens revisorer i stället för Riksrevisionsverket för den årliga revisionen av Ståthållarämbetet och Husgerådskammaren (se bet. 1998/99:KU1 och 1998/99:KU16).

Utskottets bedömning

I frågan om att *avskaffa monarkin* vidhåller utskottet sin tidigare bedömning och avstyrker under hänvisning till den ståndpunkt angående statsskicket som intogs vid 1974 års regeringsform motionerna 2000/01:K257 (v) och 2000/01:K215 (mp). Någon folkomröstning är inte påkallad, och utskottet avstyrker även motion 2000/01:K244 (m).

Även i fråga om *principerna för ersättning till statschefen* vill utskottet erinra om sin tidigare bedömning, där utskottet sett med tillfredsställelse på att överenskommelser hade nåtts mellan hovstaterna och regeringen om principerna för hovstaternas redovisning av anslagna medel. Utskottet avstyrker motion 1999/2000:K264 (v).

Inte heller i frågan om *bekännelsekravet för den kungliga familjen* vill utskottet nu frånga sin tidigare bedömning. Motion 2000/01:K229 (mp) avstyrks således.

Motioner

Frågan om lagprövningsrätten och uppenbarhetsrekvisitet tas upp i ett antal motioner, liksom frågan om att inrätta en författningsdomstol.

I *motion 2000/01:K278 av Per Unckel m.fl. (m) yrkande 6* föreslås att riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag om att ta bort uppenbarhetsrekvisitet m.m. i enlighet med vad som anförs i motionen. Motionärerna anför att rekvisitet, som en följd av den rättsmiljö som Sverige numera är en del av bl.a. till följd av EU-medlemskapet, har förlorat en del i betydelse samt påpekar att EG-rätten har företrädare framför svensk lagstiftning utan att det finns något krav på uppenbar motstridighet. Motionärerna anför också att Europadomstolen i Strasbourg inte tillämpar uppenbarhetsrekvisitet vid sin prövning samt att både Europadomstolen och EG-domstolen i Luxemburg redan i dag kan underkänna svenska föreskrifter som har beslutats av riksdagen eller regeringen, medan svenska domstolar bara kan underlåta att tillämpa svenska föreskrifter om felet är uppenbart. Vidare hänvisar motionärerna till att Demokratiutredningen pekat på ett behov att stärka den juridiska kvalitetssäkringen. De anser att det, även om ett utmönstrande av uppenbarhetsrekvisitet kommer att innebära ökade möjligheter för domstolarna att underkänna lagstiftning som strider mot grundlagen, kan finnas skäl att diskutera behovet av en funktion motsvarande en författningsdomstol. Det kan inte uteslutas att det även i Sverige – med en starkt judiciell kontroll i övrigt – kommer att finnas ett behov av en rättslig instans som med största möjliga auktoritet kan hävda svenska intressen i förhållande till EG-rättsliga regler. Denna instans behöver emellertid enligt motionärerna inte utgöras av en ny domstol, utan den funktion som bör tillkomma en författningsdomstol kan fullgöras av Högsta domstolen och/eller Regeringsrätten genom att domstolen ges denna möjlighet.

Även i en motion från föregående riksmöte, *motion 1999/2000:K206 av Bo Lundgren m.fl. (m)*, hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag om att ta bort uppenbarhetsrekvisitet m.m. i enlighet med vad som anförts i motionen (*yrkande 7*).

I *motion 1999/2000:K257 av Ingvar Svensson m.fl. (kd)* hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att genomföra en noggrann utredning kring lagprövningsrättens ställning i Sverige. En god demokratisk utveckling måste enligt motionärerna bygga på en klar maktindelning, och det måste finnas klara korrektiv mot maktmissbruk och maktkoncentration. I och med inträdet i EU har ”judikaliseringen” fått inträde i den svenska debatten, och maktindelningsfrågorna tenderar alltmer att hamna i centrum för den författningpolitiska debatten, anser motionärerna. Motionärerna framhåller också att frågeställningen kring lagprövningsrätten inte närmare har studerats på senare år. De menar därför att det finns goda skäl att genomföra en noggrann utredning kring lagprövningsrättens ställning i Sverige.

I *motion 1999/2000:K204 av Lennart Daléus m.fl. (c)* hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en rättspolitisk utredning (*yrkande 13*). En grund för rättsstaten och en viktig

demokratisk förutsättning är enligt motionärerna att makten utövas under lagarna. Motionärerna menar att frågan om lagprövning berör förhållandet mellan politiken och grundlagarna samt mellan juridiken och politiken och att den fått förnyad aktualitet genom medlemskapet i EU. Enligt motionärerna har svenska domstolar svårt att hävda lagprövningsrätten på grund av uppenbarhetsrekvisitet. I synnerhet uppenbarhetsrekvisitet vad gäller regeringens beslut finner motionärerna anmärkningsvärt, då regeringen inte har befogenhet att stifta lagar utan är satt att styra riket under de lagar som riksdagen fastställer. Som en möjlig form att förstärka lagprövningen pekar motionärerna på ett förstärkt lagråd, som kan ingripa innan lagarna antas av riksdagen. Vidare framhåller motionärerna att rättegångsformerna i Sverige har påverkats genom kravet på att inhämta förhandsbesked från EG-domstolen, vilket medför fördröjningar av processen. Motionärerna menar att en rättspolitisk utredning bör tillsättas för att belysa frågan om ett avskaffande av uppenbarhetsrekvisitet liksom frågorna om Lagrådets ställning och svenska domstolars förhållande till EG-rätten.

I *motion 2000/01:K396 av Lars Leijonborg m.fl. (fp) yrkande 1* föreslås att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om en författningsdomstol. Motionärerna anför att Sverige i förhållande till andra stater har ett relativt svagt skydd för de fri- och rättigheter som medborgarna är tillförsäkrade i grundlagen. De hänvisar till att Demokratiutredningen pekat på behovet av att utveckla ett säkrare system för extern tillsyn och domstolskontroll för medborgarnas fri- och rättigheter, och de anser att en författningsdomstol bör införas.

I *motion 1999/2000:K244 av Helena Bargholtz m.fl. (fp)* hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att avskaffa uppenbarhetsrekvisitet i lagprövningsrätten (*yrkande 3*) och att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en författningsdomstol (*yrkande 4*). Enligt motionärerna torde det vara osäkert om den begränsning som uppenbarhetsrekvisitet innebär stämmer överens med EG-rätten och Europakonventionen. Motionärerna framhåller vidare att EU-medlemskapet medfört att Sverige med EG-domstolen i Luxemburg har fått vad som vanligen menas med en författningsdomstol. Det förefaller enligt motionärerna märkligt om den enda författningsdomstol vi har skall vara placerad i Luxemburg och ha till uppgift att pröva om lagar och bestämmelser strider mot EG-rätten, medan eventuella kollisioner mellan olika svenska lagar i övrigt inte skulle kunna prövas av en författningsdomstol i Sverige. Motionärerna menar att det vid ett eventuellt införande av författningsdomstol självfallet får prövas vilka ändringar som då skulle behöva ske i Lagrådets arbete och i utformningen av lagprövningsrätten.

I *motion 2000/01:Ju933 av Siw Persson och Johan Pehrson (fp) yrkande 32* föreslås att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening att en författningsdomstol bör inrättas. Motionärerna hänvisar till detta krav i Folkpartiets partimotion i frågan. I *samma motion yrkande 31* begärs ett tillkännagivande till regeringen om den svenska rättsordningen och EU. Enligt motionärerna har det förhållandet att EG-rätten blivit en integrerad del av svensk lagstiftning och att Europakonventionen om mänskliga rättigheter och grundläggande friheter gjorts till svensk lag påverkat den svenska rätts-

ordningen och det svenska juridiska tänkandet i grunden. Den svenska rätten har europeiserats, och motionärerna anser att det finns skäl att se detta som positiva förändringar. Motionärerna kritiserar därvid förarbetens starka ställning i svensk rättstillämpning.

I motion 1998/99:K328 av Helena Bargholtz och Barbro Westerholm (fp) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att avskaffa uppenbarhetsrekvisitet i lagprövningsrätten (yrkande 12). Enligt motionärerna torde det vara osäkert om den begränsning som uppenbarhetsrekvisitet innebär stämmer överens med EG-rätten och Europakonventionen.

I motion 1999/2000:K348 av Per Lager och Birger Schlaug (mp) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om behovet av en utredning om inrättandet av en svensk författningsdomstol. Motionärerna framhåller att EG-rätten sedan EU-inträdet har en överordnad roll och att förhållandet mellan rättssystemen numera också finns reglerat i 10 kap. 5 § regeringsformen. Vårt medlemskap i EU innebär enligt motionärerna att vår egen rättstradition och rättskultur urholkas allteftersom nya direktiv får giltighet i Sverige. Motionärerna menar att det finns ett behov av en domstol som kan hävda, hålla uppsikt över och skydda våra fri- och rättigheter, men också andra delar av grundlagen som kommer i fråga. De anser därför att det är viktigt att utreda möjligheterna att införa en författningsdomstol med uppgift att exempelvis påpeka konflikter mellan vår egen grundlag och implementeringen av EG:s direktiv, men också att utgöra domstol för enskilda och vissa juridiska personer vid ”författningsbesvär”. Möjligen finns det enligt motionärerna fler uppgifter som en sådan domstol skulle kunna handha. Motionärerna anser att utredningen bör utreda om så är fallet och vilka uppgifter det i så fall skall vara.

I motion 1998/99:K303 av Kerstin Heinemann m.fl. (fp,m,kd,c) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om rättssäkerhet. Enligt motionärerna är grundlagen det fundament som rättsordningen vilar på och den garanterar stabiliteten i en rättsstat. Motionärerna påpekar att det i flera andra länder, bl.a. USA och Tyskland, finns en författningsdomstol som övervakar att de lagar och förordningar som stiftas överensstämmer med grundlagen. En sådan domstol anser motionärerna bör inrättas även i Sverige.

Bakgrund

Gällande ordning

Skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna består bl.a. av ett system med lagrådsgranskning, minoritetsskydd i riksdagen och med lagprövningsrätt som yttersta garanti.

Bestämmelserna om lagrådsgranskning finns i 8 kap. 18 § regeringsformen. Enligt detta stadgande skall det för att avge yttrande över lagförslag finnas ett lagråd, vari ingår domare i Högsta domstolen och Regeringsrätten. Yttrande av Lagrådet kan inhämtas av regeringen och riksdagsutskott och bör enligt bestämmelsen inhämtas bl.a. innan riksdagen beslutar grundlag om

tryckfriheten och lag som begränsar någon av de grundläggande fri- och rättigheterna. Lagrådets granskning skall bl.a. avse hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt samt hur det förhåller sig till rättssäkerhetens krav.

Lagprövningsrätten är reglerad i 11 kap. 14 § regeringsformen. När stadgandet infördes i regeringsformen år 1980 betydde det att den lagprövningsrätt som tidigare utvecklats i praxis lagfästes. Lagprövningsrätten innebär att en domstol eller ett annat offentligt organ, som i sin rättstillämpande verksamhet finner att en föreskrift står i strid med bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning eller att stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid föreskriftens tillkomst, inte får tillämpa föreskriften. Har riksdagen eller regeringen beslutat föreskriften, skall tillämpningen dock underlåtas endast om felet är uppenbart. Det är enligt det svenska lagprövningssystemet inte möjligt att hos en domstol begära prövning enbart av frågan om en föreskrifts grundlagsenlighet. Denna fråga måste ha kommit upp vid tillämpning av föreskriften i ett visst fall för att kunna prövas av domstolen.

Motivuttalanden till gällande ordning m.m.

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

I proposition 1975/76:209 delade regeringen utredningens åsikt att det inte var lämpligt att införa ett system med författningsdomstol för kontroll av grundlagens efterlevnad. Enligt regeringen var ett sådant system helt främmande för svensk författningstradition och gick svårligen att förena med kravet att en fri- och rättighetsreglering inte får innebära att politisk makt förs över till icke politiska organ.

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

Rättighetsskyddsutredningen hade bl.a. i uppgift att ta ställning till lagprövningsrättens roll i rättighetsskyddet och hur denna rätt borde vara utformad i framtiden. Utredningen föreslog i sitt betänkande Förstärkt skydd för fri- och rättigheter (SOU 1978:34) att den lagprövningsrätt som utvecklats i rättspraxis skulle lagfästas genom en föreskrift i regeringsformen. När det

gäller frågan om inrättande av en författningsdomstol uttalade utredningen att den delade den "gängse uppfattningen, att en författningsdomstol eller dylikt inte är aktuellt hos oss" (s. 109).

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

Enligt min mening är det givet att rättighetskyddet får erforderlig styrka först om rättighetsreglerna förbinds med rättsligt verkande garantier som är oberoende av de politiska organen. Emellertid måste ett skydd av detta slag utformas på sådant sätt att det inte ger upphov till några förskjutningar i det vanliga politiska maktsystemet. Mot bl.a. denna bakgrund saknar tanken att införa ett system med författningsdomstol för kontrollen av grundlagsreglernas efterlevnad varje aktualitet. Ett sådant system är dessutom främmande för svensk författningstradition. Den form av judiciell kontroll som är aktuell för vårt lands vidkommande är något slag av lagprövningsrätt inom ramen för myndigheternas vanliga rättstillämpningsverksamhet. Liksom min företrädare anser jag att det innehåll den svenska lagprövningsrätten f.n. har innebär en lämplig avvägning mellan de olika intressen som här står mot varandra. Å ena sidan kan man vara säker på att domstolarna och andra myndigheter inte kommer att få någon ställning som politiska maktfaktorer. Å andra sidan har de möjlighet att utnyttja ett oförbrukat förtroendekapital i undantagsbetonade lägen där ett ingripande måste anses befogat (jfr prop. 1975/76:209 s. 94).

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

Fri- och rättighetskommittén övervägde i sitt betänkande Fri- och rättighetsfrågor (SOU 1993:40) dels frågan om inrättande av en särskild författningsdomstol, dels frågan om utvidgning av lagprövningsrätten genom borttagande av uppenbarhetsrekvisitet. Kommittén anförde en rad argument mot inrättandet av författningsdomstol. Ett huvudproblem med inrättandet var enligt kommittén att ett sådant system är svårt att förena med kravet att en rättighetsreglering inte får innebära att politisk makt förs över till icke politiska organ. De frågor en författningsdomstol skulle ta ställning till menade

kommittén skulle bli fokuserade på ett helt annat sätt än vad som sker vid en lagprövning enligt den ordning vi nu har. Redan den centralisering av normkontrollen som systemet skulle innebära gjorde enligt kommittén att det skulle bli mer aktuellt med en politisk styrning av den dömande verksamheten. Det skulle i sin tur, ansåg kommittén, leda till onödiga spänningar mellan den politiska och den dömande makten. Kommittén anförde vidare att det är svårt att komma till rätta med en befarad politisering av en sådan domstol genom att konstruera ett lämpligt system för tillsättning av dess ledamöter. Man kan enligt kommittén inte komma ifrån att resultatet lätt kan bli någon form av blandad politisk-juridisk bedömning av ett slag som vi inte eftersträvar. Det anförda utgjorde enligt kommittén ett tungt skäl mot införandet av en författningsdomstol i vårt land.

När det gäller lagprövningsrätten menade kommittén att man normalt kan utgå från att statsmakterna utan vidare följer grundlagens bestämmelser. Enligt kommittén är lagprövningen som kontrollmedel därför endast tänkt att verka som en säkerhetsanordning som utlöses i sällsynta fall då lagstiftningen inte utgjort ett tillräckligt skydd för de medborgerliga fri- och rättigheterna. Vidare konstaterade kommittén att domstolarna och myndigheterna genom den nuvarande ordningen inte fått någon ställning som politiska maktfaktorer och att de därför har möjligheter att utnyttja ett oförbrukat förtroendekapital, när ett ingripande till fri- och rättigheternas skydd undantagsvis måste ske. Kommittén fann att den gällande ordningen med krav på uppenbar motstridighet mellan föreskrift i lag eller förordning och överordnad författning för att ett åsidosättande av lagen eller förordningen skall få ske var motiverad och föreslog därför inga ändringar vad gäller den materiella regleringen av lagprövningsrätten.

Regeringen behandlade Fri- och rättighetskommitténs betänkande i proposition 1993/94:117. Frågorna om inrättande av en författningsdomstol respektive utvidgad lagprövningsrätt diskuterades inte särskilt i propositionen.

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen prövade konstitutionsutskottet motioner om inrättande av en författningsdomstol och om lagprövningsrätten (bet. 1993/94:KU24). Utskottet avstyrkte motionerna med hänvisning till de skäl som Fri- och rättighetskommittén hade anført och som återgivits ovan.

Frågan om att inrätta en författningsdomstol har därefter behandlats av konstitutionsutskottet i betänkandena 1995/96:KU6, 1996/97:KU26 och 1997/98:KU26. Vid samtliga tillfällen har utskottet uttalat att utskottet vidhåller sin tidigare inställning och avstyrkt de aktuella motionerna.

Frågan om att ta bort uppenbarhetsrekvisitet i lagprövningsrätten behandlades ingående av *konstitutionsutskottet i betänkande 1996/97:KU26*. Utskottet, som inte ansåg att det fanns skäl att överväga någon förändring, avstyrkte den aktuella motionen med följande motivering.

Utskottet konstaterar att genom Sveriges medlemskap i EU och införlivandet av Europakonventionen i svensk rätt har utrymmet för att tillämpa uppenbarhetsrekvisitet i 11 kap. 14 § RF minskat. EG-rätten har ju företräde framför svensk lag utan att det finns något krav på uppenbar motstridighet. Vissa delar av Europakonventionen – de som ingår i EG-rätten – skall därmed tillämpas omedelbart framför svensk lag, medan andra delar av konventionen

skall tillämpas först om ett ”uppenbart fel” föreligger. Europadomstolen i Strasbourg tillämpar emellertid inte uppenbarhetsrekvisitet vid sin prövning. Om EU skulle ansluta sig till Europakonventionen skulle konventionen i sin helhet bli EG-rätt med generell tillämpning och utrymmet för att i Sverige tillämpa uppenbarhetsrekvisitet vid normkollisioner bli ännu mindre.

Utskottet vill dock påpeka att lagprövningsregeln i 11 kap. 14 § RF tar sikte på konflikter mellan *svenska* rättsnormer av skilda valörer. Lagprövningen med dess uppenbarhetsrekvisit är utformad för att domstolarna endast skall kunna gripa in mot kränkningar av rättighetsskyddet i de fall då det verkligen framstår som påkallat.

Frågan om att ta bort uppenbarhetsrekvisitet i lagprövningsrätten behandlades åter av utskottet i betänkande 1997/98:KU26. Utskottet redogjorde för bedömningen från riksmötet 1996/97 och uttalade att utskottet vidhöll sin tidigare inställning.

Demokratiutredningen har i sin skriftserie publicerat en skrift med titeln *Löser juridiken demokratins problem?* (SOU 1999:58) där bl.a. frågorna om lagprövning och författningsdomstol diskuteras. Utredningen har också publicerat forskarvolymen *Maktdelning* (SOU 1999:76) där forskare utifrån olika ideal belyser förhållandet mellan folksuveränitetens och rättsstatens principer. I sitt slutbetänkande (SOU 2000:1) *En uthållig demokrati!* har Demokratiutredningen anfört att staten har skäl att utveckla säkrare system för extern tillsyn och domstolskontroll till skydd för medborgarnas rättigheter och integritet samt pekat på sloandet av det s.k. uppenbarhetsrekvisitet som ett sätt att säkra medborgarnas skydd mot myndigheters misstag och övergrepp. Enligt utredningen förefaller den tilltagande europeiseringen och EG-rättens inflytande att göra de svenska domstolarna mer benägna att finna uppenbarhetsrekvisitet uppfyllt.

Utskottsseminarium

Konstitutionsutskottet höll den 23 mars 2000 ett offentligt seminarium med anledning av utskottets behandling av motioner om bl.a. lagprövningsrätt och författningsdomstol och tillsättningen av högre statliga tjänster. Utfrågade var forskare, ämbetsmän och journalister. En utskrift från utfrågningen har publicerats i skriftserien *Utredningar från riksdagen* (1999/2000:URD1).

Utskottets bedömning

I motioner och av Demokratiutredningen har framhållits den s.k. europeiseringen av svensk rätt, som kan härledas bl.a. från EU-medlemskapet.

Utskottet har vid tidigare tillfällen konstaterat att utrymmet för att tillämpa uppenbarhetsrekvisitet i 11 kap. 14 § andra punkten regeringsformen har minskat genom Sveriges medlemskap i EU och införlivandet av Europakonventionen i svensk rätt. EG-rätten har ju företräde framför svensk lag utan att det finns något krav på uppenbar motstridighet. Vissa delar av Europakonventionen – de som ingår i EG-rätten – skall därmed tillämpas omedelbart framför svensk lag, medan andra delar av konventionen skall tillämpas först om ”felet är uppenbart”. Europadomstolen i Strasbourg tillämpar inte något

uppenbarhetsrekvisit vid sin prövning. Om EU skulle ansluta sig till Europakonventionen så att konventionen i sin helhet blir EG-rätt med generell tillämpning, blir utrymmet för att i Sverige tillämpa uppenbarhetsrekvisitet vid normkollisioner ännu mindre.

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

Utskottet anser mot bakgrund av det anförda att regeringen bör ges i uppdrag att låta utreda frågor om skyldigheten enligt 11 kap. 14 § regeringsformen för domstolar eller andra offentliga organ att i vissa fall inte tillämpa en föreskrift och om undantaget från denna skyldighet, det s.k. uppenbarhetsrekvisitet. Uppenbarhetsrekvisitet bör belysas, inte minst med hänsyn till att Europakonventionen införlivats med svensk rätt och att Sverige anslutit sig till EU. Utredningen bör omfatta frågan på vilket sätt en förstärkt lagprövning bör kunna utövas. Detta bör t.ex. kunna innefatta överväganden kring Lagrådets ställning och frågan om behovet av en speciell författningsdomstol eller om prövning bör ske inom det vanliga domstolsväsendet. Det är angeläget att utredningen belyser möjligheterna att även fortsättningsvis garantera domstolsväsendets självständighet och undvika politisering av domstolarna.

Riksdagen bör med bifall till motionerna 1999/2000:K257 (kd) och 1999/2000:K204 (c) yrkande 13 och med anledning av motionerna 1999/2000:K206 (m) yrkande 7, 2000/01:K278 (m) yrkande 6, 1998/99:K328 (fp) yrkande 12, 1999/2000:K244 (fp) yrkandena 3 och 4, 2000/01:K396 (fp) yrkande 1, 2000/01:Ju933 (fp) yrkandena 31 och 32, 1999/2000:K348 (mp) och 1998/99:K303 (fp, m, kd, c) ge regeringen det anförda till känna.

Domstolars ställning

Motioner

I *motion 1999/2000:K206 av Bo Lundgren m.fl. (m) yrkande 8* begärs förslag om förstärkning av domstolarnas konstitutionella ställning. En av domstolarnas viktigaste uppgifter är enligt motionärerna att värna rättsstatens principer. För att kunna fullgöra denna uppgift har domstolarna fått en särställning i förhållande till andra myndigheter, vilket kommer till uttryck i regeringsformen. I en del avseenden är skyddet för domstolarnas självständighet fragmentariskt eller obefintligt. En oklar punkt är t.ex. i vad mån riksdagens normgivningsmakt kan delegeras till myndigheter av lägre rang. Regeringsformen är enligt motionärerna otydlig när det gäller att förbehålla riksdagen normgivningsmakten beträffande rättskipningen och domstolarna. Detsamma gäller regleringen av domstolsorganisationen och utnämningmakten. Ett sätt

att stärka domstolarnas konstitutionella ställning kan vara att i regeringsformen ge domstolarna ett normgivningsbemyndigande att besluta om sina egna arbetsordningar, dvs. rättskipnings- och domstolsfrågor. I dag kan sådana föreskrifter som inte enligt 8 kap. regeringsformen måste beslutas enligt lag meddelas av myndighet under regeringen som regeringen överlåtit denna befogenhet till. Efter delegering kan således även andra myndigheter (främst Domstolsverket) än domstolarna besluta om bindande normer för domstolarnas verksamhet. Kritik har riktats mot denna ordning eftersom den riskerar urholka domstolarnas självständighet och därmed rubbar maktbalansen till nackdel för den dömande verksamheten, vilket äventyrar allmänhetens förtroende för domstolarna. – I riksdagen sorterar domstolsväsendet under justitietskottets ansvarsområde. Med nuvarande ordning tenderar domstolarna att uppfattas mer som en brottsbekämpningsmyndighet, inplacerad mellan åklagarväsendet och kriminalvården, än som den rättsstatens kärna som domstolarna utgör. Mot denna bakgrund kan diskuteras om inte domstolsväsendet borde föras över till konstitutionsutskottets ansvarsområde i syfte att tydligare inskräpa domstolarnas konstitutionella ställning.

Också i *motion 2000/01:K278 av Per Unckel m.fl. (m) yrkande 7* föreslås med samma motivering att riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag om förstärkning av domstolarnas konstitutionella ställning i enlighet med vad som anförs i motionen.

I *motion 2000/01:Ju415 av Gun Hellsvik m.fl. (m) yrkande 1* begärs ett tillkännagivande till regeringen om att ärenden om domstolarna skall föras över från justitietskottets till konstitutionsutskottets beredningsområde.

Bakgrund

Gällande ordning m.m.

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

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

I 11 kap. 1–5 §§ regeringsformen finns bestämmelser till skydd för domstolarnas och domarnas oavhängighet. Hit hör den fundamentala bestämmelsen att ingen myndighet och inte heller riksdagen får besluta hur en domstol skall döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt skall tillämpa rättsregel i särskilt fall (11 kap. 2 §). Högsta domstolen och Regeringsrätten nämns särskilt. Om andra domstolar föreskrivs att de skall inrättas med stöd av lag. Vid domstolar skall det finnas ordinarie domare. Undantag från den regeln får göras i lag för domstolar som har inrättats för handläggning av en viss bestämd grupp eller vissa bestämda grupper av mål.

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

med pension. Om det påkallas av organisatoriska skäl, får den som har utnämnts till ordinarie domare förflyttas till annan jämställd domartjänst.

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

Föreskrifter om domstolarnas rättskipningsuppgifter, om huvuddragen av deras organisation och om rättegången skall ges i lag (11 kap. 4 § RF). Enligt 8 kap. 13 § första stycket 2 regeringsformen får regeringen genom förordning besluta föreskrifter som ej enligt grundlag skall beslutas av riksdagen. Av paragrafens tredje stycke framgår att regeringen i sådan förordning får överlåta åt myndighet under regeringen att meddela bestämmelser i ämnet.

Föreskrifter om de allmänna domstolarna och om rättegången i dessa domstolar finns främst i rättegångsbalken. Motsvarande bestämmelser för de allmänna förvaltningsdomstolarnas del finns i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar och i förvaltningsprocesslagen (1971:292). Vidare finns i förordningar med instruktioner för respektive domstol bestämmelser av administrativ karaktär. Såvitt avser de allmänna domstolarna har regeringen utfärdat förordningar med tingsrättsinstruktion (1996:381), hovrättsinstruktion (1996:379) och instruktion för Högsta domstolen (1996:377). Förordningar av motsvarande slag finns för Regeringsrätten (1996:378), för kammarrätterna (1996:380) samt för länsrätterna (1996:382). Av instruktionerna för tingsrätter och länsrätter framgår att grunderna för fördelningen av arbetsuppgifterna och de övriga bestämmelser som behövs för verksamheten skall framgå av arbetsordningen. I instruktionerna erinras om att Domstolsverket meddelar allmänna råd om utformningen av arbetsordningarna.

I förordningen (1988:317) med instruktion för Domstolsverket föreskrivs att verket är central förvaltningsmyndighet för bl.a. de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Verket skall, utöver vad som följer av särskilda bestämmelser, med iakttagande av domstolarnas självständighet enligt regeringsformen vid fullgörande av deras dömande och rättstillämpande uppgifter inom sitt verksamhetsområde i administrativt hänseende leda och samordna verksamheten, meddela föreskrifter och allmänna råd samt se till att verksamheten bedrivs effektivt. Verket får inte föreskriva att en viss rotel eller ett visst mål eller ärende skall tilldelas en viss enskild domare eller på annat sätt bestämma hur dömande uppgifter skall fördelas mellan enskilda domare.

Frågan om domstolarnas arbetsordningar berördes kortfattat av 1993 års Domarutredning. Utredningen föreslog en ny bestämmelse i 11 kap. 4 § RF av innebörd att domstolarna gavs ett normgivningsbemyndigande att besluta om sina egna arbetsordningar (SOU 1994:99 del A s. 215). Härmed skulle domstolarnas arbetsordningar och deras karaktär av normer ges sin utgångspunkt i RF (bet. s. 386).

Enligt *riksdagsordningen* (tilläggsbestämmelse 4.6.4) skall ärenden som rör domstolarna beredas av justitieutskottet. Ärenden om anslag inom utgiftsområde 4 Rättsväsendet, dit domstolarna och Domstolsverket hör, tillhör justitieutskottets beredning.

Inom FN antogs vid en kongress i Milano 1985 Basic Principles on the Independence of the Judiciary. Enligt principerna skall bl.a. domarnas självständighet garanteras av staten antingen i konstitutionen eller i lag. Staten skall även se till att det finns tillräckliga medel så att domarna på rätt sätt kan utföra sina göromål.

Europarådet antog på grundval av artikel 6 i Europakonventionen den 13 oktober 1994 en rekommendation till medlemsstaterna avseende domarnas självständighet, effektivitet och roll, Nr R (94) 12. Enligt rekommendationen bör alla nödvändiga steg tas av medlemsstaterna för att respektera, försvara och främja domarnas självständighet. När det gäller arbetsorganisationen uttalas att denna skall vara sådan att domarna kan arbeta effektivt, bl.a. genom att ett tillräckligt antal domare tillsätts och genom tillhandahållande av lämplig utbildning för domarna samt tillräckligt med biträdespersonal och hjälpmedel.

Tidigare bedömning i riksdagen

Vid riksmötet 1996/97 hade konstitutionsutskottet att ta ställning till ett motionsyrkande av motsvarande innebörd som det nu förevarande. Konstitutionsutskottet ville inte förorda en ytterligare utredning av frågan om att i grundlag bemyndiga domstolarna att besluta om sina arbetsordningar. Enligt utskottets uppfattning fanns det emellertid skäl att uppmärksamma gränsdragningen mellan dömande och administrativ verksamhet. Andra myndigheters befogenhet att besluta om bindande normer för domstolarnas administration fick naturligtvis inte utnyttjas på det sättet att det inkräktade på domstolarnas självständighet och integritet när det gällde den dömande verksamheten, framhöll utskottet, som med det anförda avstyrkte motionsyrkandet (bet. 1996/97:KU26 s. 17 f.).

Justitiekommittén behandlade frågan med anledning av en motion i sitt betänkande 1997/98:JuU24. Justitiekommittén anmärkte att sådana allmänna råd som Domstolsverket meddelar om domstolarnas arbetsordningar inte är bindande och fann för sin del inte skäl att inta en annan ståndpunkt än konstitutionsutskottet.

Justitiekommittén behandlade frågor om domstolarnas ställning senast i sitt betänkande 2000/01:JuU1, som godkänts av riksdagen.

Justitiekommittén lämnade i betänkandet (s. 61 f.) en ingående redogörelse för Domstolsverkets ställning och bakgrunden till den gällande ordningen samt för motsvarande institution i Danmark, benämnd Domstolsstyrelsen. Utskottet hänvisade i fråga om verkets ställning till den uppfattning utskottet uttalat tidigare: att Domstolsverkets verksamhet inte i något hänseende fick inkräkta på domstolarnas självständighet i deras rättstillämpande och dömande verksamhet, att verkets uppgift i stället var att tillhandahålla kvalificerad service åt domstolarna i administrativa frågor, att verket visserligen borde eftersträva att domstolsorganisationen var effektiv, men att strävan efter effektivitet inte fick gå ut över rättssäkerheten och att det redovisade synsättet också väl kom till uttryck i Domstolsverkets instruktion. Utskottet

Utredningsbetänkande om domstolsledning och utnämningen av högre domare

En parlamentarisk kommitté (Ju 1998:08, dir. 1998:84) har haft regeringens uppdrag att se över dels domstolschefens roll, dels kriterierna vid tillsättning av ordförande i Högsta domstolen och Regeringsrätten samt överväga vilka uppgifter och vilket ansvar han eller hon skall ha som chef för domstolen. Kommittén skulle klargöra vilka krav som bör ställas på domstolschefen vad avser den administrativa styrningen av domstolsverksamheten och tillsynen över den dömande verksamheten samt vilka instrument domstolschefen bör ha i denna tillsyn. Kommittén skulle också lämna förslag om hur domstolarnas ledningsfunktion och chefsrollen kan utformas så att den administrativa styrningen av domstolarna och tillsynen över den dömande verksamheten förstärks.

Kommittén lämnade i december 2000 sitt betänkande *Domarutnämningar och domstolsledning* – frågor om utnämning av högre domare och domstolschefens roll (SOU 2000:99). Kommitténs förslag var inte enigt.

Om *utnämningen av domare* sägs i betänkandet att regeringen även fortsättningsvis bör vara det organ som utnämner de högre domarna och inte bör kunna delegera uppgiften att utnämna ordinarie domare. Beredningen av utnämningen till högre domarbefattningar bör enligt betänkandet inledas i ett särskilt från såväl riksdag som regering organisatoriskt självständigt beredningsorgan, en förslagsnämnd, som lämnar regeringen förslag på lämpliga kandidater. Förslagsnämnden bör vara lagreglerad. Alla lediga befattningar bör tillkännages offentligt och ett system med intresseanmälningar införs. Nämnden skall lämna regeringen ett offentligt förslag på lämpliga kandidater till högre befattningar. Regeringen bör enligt kommittébetänkandet kunna välja fritt bland de personer som nämnden fört upp på förslag. Om regeringen vill utse någon person som nämnden inte fört upp på förslag, skall regeringen anmäla det till justitieutskottet, som skall hålla offentlig utfrågning. Om utskottet därefter yttrar sig till förmån för någon av kandidaterna skall regeringen vara bunden av yttrandet.

Om *domstolschefens roll och domstolsledningens utformning* sägs att diskussionen bör ta sin utgångspunkt i de grundläggande värden som bär upp domstolarnas verksamhet och att ledningen skall vara så utformad och verka på sådant sätt att den bidrar till att bibehålla och stärka dessa värden. Det konstitutionella kravet på en oavhängig rättskipning är enligt kommittén till för att säkra medborgarnas rättigheter i en rättsstat, och det är ett viktigt medborgarintresse att principen om domarnas självständighet i dömandet upprätthålls. Självständigheten medför, påpekar kommittén, en inskränkning i chefskapet när domaren befattar sig med ett enskilt mål. Medan domaren råder självständigt över den rättsliga handläggningen och i avgörandet, är han eller hon intill gränsen för självständigheten i dömandet – liksom övriga anställda – underkastad lydnessplikt i förhållande till domstolschefen och domstolens ledning. En utgångspunkt för bedömningen av gränsdragningen

mellan självständigheten och lydnadsplikten bör enligt kommittén vara att området för domstolschefens möjligheter att agera och ingripa med hänsyn till domarnas självständighet i vart fall inte är mindre än motsvarande utrymme för JO och JK.

Av hänsyn till domarnas självständiga ställning bör enligt kommittén vissa i författning särskilt angivna administrativa ledningsbeslut som är av särskild vikt för den dömande verksamheten fattas av ett internt domarkollegium i domstolen. Som ett moment vid sidan av ordningen med domarkollegialt beslutsfattande bör det också införas en möjlighet för den enskilde domaren att överklaga ett administrativt ledningsbeslut som de menar kränker deras självständiga ställning i dömandet eller beslutsfattandet. Ett internt tillsynsorgan inom domstolsväsendet bör inrättas.

Arbetet med att föra ut fler administrativa funktioner från Domstolsverket till domstolarna bör enligt kommittén gå vidare.

Kommittén ser fördelar med att införa tidsbegränsade chefskap men är tveksam till om det är väl förenligt med principen om oavhängiga domstolar. Kommittén ser gärna att olika lösningar som bygger på frivillighet och kan överenskommas mellan arbetsmarknadens parter prövas under en försöksperiod. Kommittén stöder föreliggande planer på att införa obligatoriska utbildningsinslag i ledningsfrågor för yngre domare och anser att det finns anledning att överväga sådana utbildningsinslag för alla domare.

Betänkandet remissbehandlas för närvarande. Remisstiden går ut i juli 2001.

Utskottets bedömning

Justitieutskottet, och riksdagen, har under innevarande riksmöte behandlat motioner som rört förhållandet mellan domstolarna och Domstolsverket och inte funnit skäl till någon förändring. Konstitutionsutskottet anser inte att det nu finns skäl till en sådan förändring av riksdagsutskottens beredningsområden som begärs i motion 2000/01:Ju415 (m) yrkande 1, och utskottet anser inte heller att ett överförande av ärenden om domstolarna till konstitutionsutskottets beredningsområde skulle innebära någon ändring av domstolarnas konstitutionella ställning. Utskottet vill anmärka att frågan om utskottsindelningen kan komma upp i en senare riksdagsintern utredning. Motionerna 1999/2000:K206 (m) yrkande 8 och 2000/01:K278 (m) yrkande 7 bör inte heller i övriga avseenden föranleda förändringar. Motionerna avstyrks.

Tillsättning av högre statliga tjänster

Motioner

I motion 1999/2000:K206 av Bo Lundgren m.fl. (m) yrkande 9 begärs ett tillkännagivande till regeringen om utnämningar av de högsta domarna och regeringens utnämningsspolitik vid utnämning av statliga verkschefer m.m.

Utnämningen av de högsta domarna bör enligt motionärerna ske på ett så öppet sätt som möjligt. En möjlighet är att regeringen väljer från en offentligt redovisad lista över kvalificerade jurister. Även riksdagen bör kunna ges en

roll i det sammanhanget. Ett annat alternativ kan vara att inrätta ett särskilt organ – bestående av både domare och företrädare för medborgarna – med uppgift att föreslå domare.

Regeringens utnämningssmakt behöver enligt motionärerna ses över i syfte att öka det parlamentariska inflytandet vid regeringens tillsättningar även av statliga verkschefer och andra topp tjänster. Motionärerna anser att regeringen missbrukar sin utnämningssmakt, vilket aktualiserar frågan om behovet av en förutsättningslös översyn av utnämningsspolitikens grunder. Ett missbruk kan tvinga fram att verkschefer och andra statliga befattningshavare måste bytas ut efter ett regeringsskifte. För att motverka detta bör övervägas att införa en ny ordning där regeringen inte ensam förfogar över utnämningssmakten. Ett sätt att öka det parlamentariska inflytandet vid regeringens utnämningar av personer till tjänster utan ansökningsförfarande vore att låta vederbörande frågas ut offentligt inför det riksdagsutskott under vilket tjänsten sorterar. Ett sådant förfarande skulle kunna ge en bild av personens kunskap och kompetens men ändå överlåta till regeringen att ha sista ordet.

Också i *motion 2000/01:K278 av Per Unckel m.fl. (m) yrkande 8* föreslås att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om utnämningar av de högsta domarna och regeringens utnämningsspolitik vid utnämning av statliga verkschefer m.m.

I *motion 1999/2000:K323 av Tomas Högström och Catharina Elmsäter (m)* begärs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om öppna utskottsförhör. Motionärerna anser att systemet för att tillsätta centrala befattningar, såsom generaldirektörsposter, bör reformeras och att riksdagen bör hålla offentliga utskottsförhör med regeringens kandidater till sådana befattningar.

I *motion 2000/01:K221 av Rolf Gunnarsson m.fl. (m)* föreslås att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om utnämningssystemet för bl.a. landshövdingar och generaldirektörer. Motionären anser att det skall vara kvalifikationerna som avgör om en person skall utnämnas till landshövding eller generaldirektör och att de nuvarande utnämningssgrunderna bör förändras.

I *motion 1999/2000:K261 av Margit Gennser (m)* begärs ett tillkännagivande till regeringen om nya, förbättrade former för regeringens rekrytering av statliga verkschefer. Motionären anför att rekryteringen för närvarande fungerar som ett slutet system, dvs. personer som redan är kända av regeringen och dess närmaste medarbetare utgör rekryteringsbasen. Andra rutiner tillämpas enligt motionären i Danmark, Storbritannien och Nederländerna. Deras förfaranden bygger på en oberoende kommission – ett utnämningssråd – som har listor på lämpliga kandidater och som utifrån kravspecifikationer och en professionell rekryteringsprocess kan ge sin regering råd och vägledning vid olika viktigare utnämningssärenden av högre chefer.

I *motion 1999/2000:Fi510 av Karin Pilsäter m.fl. (fp) yrkande 5* begärs ett tillkännagivande till regeringen om statens chefspolicy. Motionären hänvisar till att Statskontorets rapport Det viktiga valet av verkschef visat att Regeringskansliet inte är tillräckligt professionellt vad gäller att ställa upp tydliga krav och förväntningar på myndighetschefer och verksledningar då dessa skall tillsättas. Chefstillsättningar får inte vara eller kunna misstänkas vara

förläningar utan måste vara utslag av beslut grundade på kompetens och förmåga att bäst utföra given uppgift. Regeringskansliet och regeringen måste förändra sitt sätt att arbeta med chefstillsättning och hur man fungerar som arbetsgivare.

Bakgrund

Allmänt om statliga tjänster

Enligt 11 kap. 9 § regeringsformen tillsätts tjänst vid en domstol eller vid en förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen av regeringen eller av en myndighet som regeringen bestämmer. Vid tillsättning av statlig tjänst skall avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.

Närmare bestämmelser finns i lagen (1994:260) om offentlig anställning. Enligt 4 § skall skickligheten sättas främst, om det inte finns särskilda skäl för något annat. I förarbetena till lagen (prop. 1993/94:65) påpekades att förtjänst och skicklighet i regeringsformen nämns endast som exempel och att även andra sakliga grunder kan vägas in vid bedömningen. Enligt 4 § anställningsförordningen (1994:373), som trädde i kraft samtidigt med 1994 års lag om offentlig anställning, skall myndigheten utöver skickligheten och förtjänsten också beakta sådana sakliga grunder som stämmer överens med allmänna arbetsmarknads-, jämställdhets-, social- och sysselsättningspolitiska mål.

I verksledningspropositionen (prop. 1986/87:99) framhölls att verkschefer-karriären framöver i normalfallet borde kunna inrymma perioder av chefskap för olika verksamheter, åtföljda eller avbrutna av kvalificerade uppdrag eller tjänstgöring på andra poster i förvaltningen. Denna rörlighet borde enligt propositionen ske på frivillig väg och grundas på överenskommelser med berörda verkschefer. Trots att de eftersträvade omplaceringarna i de helt övervägande fallen förutsattes kunna genomföras efter överenskommelse kunde man enligt propositionen inte bortse från att det kunde finnas skäl för att också mot en verkschef vilja förflytta honom eller henne under löpande förordnandetid. Den situationen kunde exempelvis uppstå att regeringen finner det önskvärt att bryta ett i och för sig väl fungerande chefskap för att av en övergripande orsak kunna genomföra en omstrukturering, som berör flera verk och verkschefer, alltså fall där en förflyttning påkallas av organisatoriska skäl. Ett annat skäl är att en chef visat sig mindre lämplig för sin uppgift och att regeringen av den anledningen vill förflytta honom eller henne till en annan tjänst. Enligt propositionen kan det givetvis även uppkomma andra fall där det finns fullgoda skäl att förflytta en verkschef. Det avgörande borde enligt statsrådet vara vad som är nödvändigt med hänsyn till myndighetens bästa.

Myndighetschefer och vissa andra chefer tillsätts normalt för en bestämd tid, i allmänhet sex år första gången och därefter tre år per period. Enligt 33 § lagen om offentlig anställning får chefen för ett statligt affärsverk eller för Statens arbetsgivarverk – om denne är anställd för bestämd tid – skiljas från sin anställning före utgången av denna tid, om det är nödvändigt av hänsyn till verkets bästa. Är chefen för någon annan förvaltningsmyndighet som

lyder omedelbart under regeringen anställd för bestämd tid, får han eller hon förflyttas till en annan statlig anställning som tillsätts på samma sätt, om det är påkallat av organisatoriska skäl eller annars är nödvändigt med hänsyn till myndighetens bästa.

I regeringens proposition 1997/98:136 Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst har regeringen redogjort för sin bedömning av chefsförsörjningen i statsförvaltningen. Regeringen har enligt propositionen (s. 50 f.) mot bakgrund av utnämningens ökade betydelse sett över sin chefspolicy och utvecklat riktlinjer för beredningsprocessen inom Regeringskansliet. Särskild uppmärksamhet skall ägnas åt att bredda rekryteringsbasen och få en bättre balans av kompetens och erfarenheter i kollektivet av myndighetschefer.

Chefspolicyen omfattar rekrytering, introduktion, chefsutveckling, mål- och resultatdialog, rörlighet samt löner och anställningsvillkor.

I fråga om rekryteringen av myndighetschefer anges att den skall ske utifrån preciserade krav, ett brett sökförfarande och ett omsorgsfullt urvalsförfarande. En skriftlig kravprofil, baserad på myndighetens nuvarande och kommande verksamhet, skall alltid tas fram innan sökandet efter kandidater påbörjas. Särskild vikt bör läggas vid ledaregenskaper och tidigare erfarenheter som chef. Ett brett sökförfarande innebär att regeringen söker kandidater även från näringslivet, kommuner och landsting. Vidare skall det så långt möjligt alltid finnas en kvinnlig kandidat med i det slutliga urvalet. Målet att rekrytera så kvalificerade ledare som möjligt inom statsförvaltningen skall uppnås genom att ta vara på den kompetens som finns bland såväl kvinnor som män.

Enligt Statsrådsberedningens PM 1997:4 Samrådsformer i Regeringskansliet har statsministern särskild betydelse vid beredningen av utnämningens ärenden, och flertalet utnämningar skall beredas gemensamt med Statsrådsberedningen.

Anställningsförordningen ger möjlighet att tidsbegränsa en verksledande tjänst.

Statskontoret har på eget initiativ genomfört en studie om regeringens utnämningensmakt. I studien har jämförts hur det går till när verkschefer rekryteras i Sverige med hur det går till i Danmark, England och Holland. Studien har publicerats under rubriken Det viktiga valet av verkschef (1999:21).

I studien pekas på att om man vill vidta åtgärder för att öka förståelsen, trovärdigheten och öppenheten vad gäller regeringens utövning av utnämningensmakten kan man diskutera kompletterande/stödande insatser under en eller flera av följande faser i utnämningensprocessen:

- sök- och urvalsfasen
- utnämningensfasen
- uppföljningsfasen.

Såvitt avser sök- och urvalsfasen pekas i studien på att regeringen skulle kunna bredda beslutsunderlaget för sina verkschefsutnämningar genom att ta fram skriftliga kravprofiler, annonsera ut lediga verkschefstjänster, ta stöd av professionella chefsrekryterare, använda professionella urvalsmetoder och ingående anställningsintervjuer med flera kandidater samt referenstagning.

Ett sådant mer formaliserat urvalsförfarande skulle enligt studien ställa krav på större beredningsresurser än vad regeringen nu har till sitt förfogande.

Såvitt avser utnämningssfasen anges att i de studerade länderna prövats vägen att regeringen tar råd inför enskilda utnämningsbeslut av någon form av fristående organ med uppgift att bilda sig en uppfattning om och rangordna de mest kvalificerade kandidaterna. Organet skulle utses av regeringen och bestå av fyra eller fem personer med hög integritet och ingående erfarenhet av såväl offentlig som ideell och privat verksamhet.

I fråga om uppföljningsfasen framhålls att mål- och resultatdialogen är en hörnsten i regeringens chefspolitik. Den skall normalt bestå av två delar. Under den första delen behandlas verksamhetens mål och uppnådda resultat. Den andra delen har formen av ett enskilt utvecklingssamtal mellan verksamhetschefen och statsrådet eller statssekreteraren. Under denna del av samtalet behandlas chefsens arbetssituation, behov av utveckling etc. Enligt studien finns det behov av att genomföra mål- och resultatdialogen fullt ut och att vidareutveckla uppföljningsfasen.

Utskottet har vid ett flertal tillfällen inom ramen för sin granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning granskat regeringens utnämningar till statliga chefstjänster. Senast skedde det vid 1999/2000 års riksmöte (se bet. 1999/2000:KU20 s. 58 f.). Utskottet inhämtade en promemoria i ärendet från Regeringskansliet och höll utfrågning med statsminister Göran Persson. I betänkandet uttalade utskottet följande.

Vid tillsättning av statlig tjänst skall avseende fästas endast vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet.

Av Justitiedepartementets promemoria framgår att regeringen ägnar särskild uppmärksamhet och stor omsorg åt att bredda rekryteringsbasen och att få en bra balans av kompetens och erfarenheter i kollektivet av myndighetschefer. Ett brett sökförfarande innebär att regeringen söker kandidater även från näringslivet, kommuner och landsting. För att ta vara på den kompetens som finns bland såväl kvinnor som män ser regeringen till, så långt som det är möjligt, att kvinnliga kandidater finns med i varje urval som görs under beredningen. Den omständigheten att en person har en politisk bakgrund skall enligt utskottet inte vara diskvalificerande vid tillsättningen av t.ex. en generaldirektörstjänst, så länge endast sakliga grunder som förtjänst och skicklighet är tillämpliga vid tillsättningen. Utskottet vill i stället framhålla att politisk erfarenhet ofta kan vara en viktig erfarenhet när det gäller att leda offentliga verksamheter. Att det är svårare att rekrytera personer från näringslivet kan enligt utskottet ha ett samband med de högre lönenivåer som ofta tillämpas i näringslivet. Detta kan också vara en förklaring till att det kan uppfattas som att det föreligger en politisk obalans i tillsättningsärendena.

Granskningen föranledde i denna del inga ytterligare uttalanden från utskottet.

Domare

Som närmare redovisas i avsnittet om domstolars konstitutionella ställning innehåller 11 kap. regeringsformen bestämmelser om rättskipning och om ordinarie domare.

Den som har utnämnts till ordinarie domare får enligt 11 kap. 5 § regeringsformen endast i vissa särskilt angivna fall skiljas från tjänsten.

Anställningar som justitie- och regeringsråd, hovrätts- och kammarrätts-president, hovrätts- och kammarrättslagman, ordförande i Arbetsdomstolen, domare i Marknadsdomstolen, ordförande och vice ordförande i Patentbesvärsrätten, lagman i de tre största tingsrätterna och länsrätterna samt chef för de tre största arrende- och hyresnämnderna beslutas direkt av regeringen efter ett kallelseförfarande. Detta innebär att anställningarna beslutas utan något ansökningsförfarande eller något formellt anmälningsförfarande. Anställningarna som ordförande i Arbetsdomstolen skiljer sig från de övriga på så sätt att de är tidsbegränsade till tre år.

Anställningsärendena aktualiseras genom att domstolen tar kontakt med det ansvariga departementet eller genom att departementet bevakar frågan. Beslutsunderlaget tas fram på olika sätt, t.ex. genom förslag från den aktuella domstolen eller genom att någon informellt har anmält intresse. Kandidaterna diskuteras med chefen för den aktuella domstolen eller med presidenten för den hovrätt eller kammarrätt som underrätten hör under. Vid utnämning av justitieråd och regeringsråd redovisar justitieministern kandidatförslaget i domstolens plenum. Lämplighetsbedömningen sker i första hand inom departementet. Synpunkter på de tilltänkta kandidaterna inhämtas under hand, vilket innebär att någon egentlig dokumentation inte görs av de uppgifter som lämnas inför regeringens beslut om utnämningen.

Utredningsbetänkande om utnämningen av högre domare

Anställningsförfarandet för högre domartjänster behandlades i 1993 års domarutrednings betänkande (SOU 1994:99) Domaren i Sverige inför framtiden. Utredningens och remissinstansernas övergripande uppfattning var att beredningen av dessa anställningsärenden behövde förstärkas och bli mer öppen.

Med anledning av ett par motioner behandlade justitieutskottet frågan i sitt betänkande Processrättsliga frågor (bet. 1997/98:JuU24 s. 3 f.). Utskottet ansåg att en allsidig garanti för domstolarnas och de enskilda domarnas självständighet fordrar ett utnämningförfarande som innebär att självständigheten inte med fog kan sättas i fråga. Härvidlag kunde man, enligt utskottets mening, inte nöja sig med att falla tillbaka på den allmänna regeln i 11 kap. 9 § regeringsformen att avseende endast får fästas vid sakliga grunder vid utnämningen. Även frågan om vem som skall utnämna domare och i vilka former måste vägas in. I enlighet med justitieutskottets hemställan beslutade riksdagen i maj 1998 om ett tillkännagivande av innebörd att regeringen fick i uppdrag att tillsätta en parlamentarisk utredning med uppgift att se över rekryteringen till de domaranställningar som i dag tillsätts efter ett kallelseförfarande (rskr. 1997/98:228).

Efter riksdagens tillkännagivande tillsattes den tidigare nämnda parlamentariska kommittén med regeringens uppdrag att lämna förslag bl.a. om hur rekryteringen av domstolschefer skall bedrivas. Kommittén skulle också överväga om det finns anledning att införa en möjlighet att tidsbegränsat anställa domstolschefer. Kommittén skulle vidare se över kriterierna vid

tillsättning av ordförande i Högsta domstolen och Regeringsrätten samt överväga vilka uppgifter och vilket ansvar han eller hon skall ha som chef för domstolen.

Kommittén skulle vidare se över förfarandet vid utnämningar av domare efter kallelse. Kommittén skulle lämna förslag om hur förfarandet kan utformas så att det väl tillgodoser kraven på en allsidig rekrytering, där olika erfarenheter beaktas från t.ex. lagstiftande, dömande, rättsvetenskaplig eller praktisk verksamhet. Kommittén skulle också överväga om Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet kan ges en roll i sammanhanget. Kommittén fick även utreda andra alternativ.

Kommittén lämnade i december 2000 sitt betänkande Domarutnämningar och domstolsledning – frågor om utnämning av högre domare och domstolschefens roll (SOU 2000:99).

I kommitténs betänkande, som inte var enigt, sägs att regeringen även fortsättningsvis bör vara det organ som utnämner de högre domarna och inte bör kunna delegera uppgiften att utnämna ordinarie domare. Beredningen av utnämningen till högre domarbefattningar bör enligt betänkandet inledas i ett särskilt från såväl riksdag som regering organisatoriskt självständigt beredningsorgan, en förslagsnämnd, som lämnar regeringen förslag på lämpliga kandidater. Förslagsnämnden bör vara lagreglerad. Alla lediga befattningar bör tillkännages offentligt och ett system med intresseanmälningar införs. Nämnden skall lämna regeringen ett offentligt förslag på lämpliga kandidater till högre befattningar. Regeringen skall enligt kommittébetänkandet kunna välja fritt bland de personer som nämnden fört upp på förslag. Om regeringen vill utse någon person som nämnden inte fört upp på förslag, skall regeringen anmäla det till justitieutskottet, som skall hålla offentlig utfrågning. Om utskottet därefter yttrar sig till förmån för någon av kandidaterna skall regeringen vara bunden av yttrandet.

Utskottets bedömning

Såvitt gäller utnämningen av domare anser utskottet att beredningen av betänkandet Domarutnämningar och domstolsledning bör avvaktas och avstyrker motionerna 1999/2000:K206 (m) yrkande 9 i denna del och 2000/01:K278 (m) yrkande 8 i denna del. Utskottet anser att den nämnda beredningen är av intresse även för bedömningen av tillsättningsförfarandet för andra högre tjänster, och utskottet ser inte någon anledning till åtgärd med anledning av motionerna 1999/2000:K206 (m) yrkande 9 i denna del, 1999/2000:K261 (m), 1999/2000:K323 (m), 2000/01:K278 (m) yrkande 8 i denna del, 2000/01:K221 (m) och 1999/2000:Fi510 (fp) yrkande 5.

Svenska kyrkan

Motion

I motion 2000/01:K255 av Gudrun Schyman m.fl. (v) föreslås att riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändring av berörda lagar i syfte att åstadkomma ett slutligt skiljande av Svenska kyrkan från staten i enlighet

med vad i motionen anförts. Motionärerna framhåller att ännu efter alla de konkreta lagändringar som skiljandet krävde har Svenska kyrkan en särställning och de formella banden till staten är inte helt avskurna. Som exempel nämns *att* det i en särskild lag om Svenska kyrkan sägs bl.a. att denna organisation är ett "evangelisk-lutherskt trossamfund" och "en öppen folkkyrka", *att* Svenska kyrkan i begravningslagen ges en särställning som huvudman för begravningsverksamheten, även för begravningsplatser för andra trosriktningar och för icketroende, *och att* Svenska kyrkan i lagen om trossamfund ges rätt till hjälp av staten med indrivning av medlemsavgifter. Motionärerna anser att det inte finns några hållbara argument för att ge ett religiöst samfund en sådan särställning som Svenska kyrkan har.

Bakgrund

Riksdagen fattade år 1995 ett principbeslut om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan (prop. 1995/96:80, bet. 1995/96:KU12). Principbeslutet följdes upp under följande år genom en serie beslut. Av dessa får här anses vara av främst betydelse de ändringar i regeringsformen och tryckfrihetsförordningen samt de lagar om trossamfund, om Svenska kyrkan och om införande av lagen om Svenska kyrkan som beslöts år 1998 (prop. 1997/98:116, bet. 1997/98:KU20, 1998/99:KU5). Betydelsefulla ändringar i gällande lagstiftning, som gäller begravningsverksamheten, kulturminnena, personal och avgiftsbetalning, beslöts också år 1999 (prop. 1998/99:38, bet. 1998/99:KU18). Samma år fattades beslut om statens stöd till trossamfund (prop. 1998/99:124, bet. 1999/2000:KU5).

I lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan finns föreskrifter bl.a. om Svenska kyrkan som trossamfund, om dess organisatoriska uppbyggnad, om kyrkoavgiften, om kyrklig egendom, om rätten att ta del av kyrkans handlingar och om kyrkans arkiv.

I lagen (1998:1593) om trossamfund finns bestämmelser om bl.a. registrering av trossamfund och om statlig hjälp med avgifter till registrerade trossamfund. Bestämmelser om statligt stöd finns också i lagen (1999:932) om stöd till trossamfund.

De ändringar som år 1999 gjordes i begravningslagen (1990:1144) innebar inte någon ändring av Svenska kyrkans huvudmannaskap för den helt övervägande delen av begravningsverksamheten. Huvudman för begravningsverksamheten är den församling eller kyrkliga samfällighet inom Svenska kyrkan eller – efter särskilt beslut av regeringen – den kommun som är skyldig att anordna och hålla allmänna begravningsplatser för dem som är folkbokförda inom ett visst geografiskt avgränsat förvaltningsområde. Som huvudman tillhandahåller församlingarna och samfälligheterna särskilda gravplatser för dem som inte tillhör något kristet trossamfund. Lagändringarna innebar en förstärkt tillsyn genom ombud, som tillsätts av länsstyrelsen, och särskilda regler om samråd. Begravningsavgiften skall fastställas på grundval av särkostnadsredovisning av verksamhetens intäkter och kostnader för att säkerställa att de medel som inflyter från dem som inte tillhör Svenska kyrkan används enbart för begravningsverksamheten och inte kommer kyrkans religiösa verksamhet till del. En skyldighet infördes också för församlingarna

och samfälligheterna att samråda med företrädare för andra trossamfund och andra berörda parter i frågor som gäller anläggning, utvidgning eller ändring av en befintlig begravningsplats.

Utskottets bedömning

De ändrade relationerna mellan staten och Svenska kyrkan beslutades efter ett omfattande utrednings- och förhandlingsarbete. Ändringarna har varit i kraft under drygt ett år. Utskottet finner inget skäl att förorda en ändring eller omprövning av relationerna. Motion 2000/01:K255 (v) avstyrks.

Författningsreglering av adeln

Motion

I motion 1999/2000:K251 av Johan Lönnroth m.fl. (v, fp, s) begärs förslag av regeringen om upphävande av all offentligrättslig reglering specifik för adel. Motionärerna anför att Ridderskapets och adelns privilegier enligt privilegiebrev (SFS 1723:1016 s. 1) utgör en rest från ståndsriksdagens tid, även om det inte finns något materiellt innehåll i brevet. Både privilegiebrevet och riddarhusordningen (SFS 1866:37 s. 1) är enligt motionärerna upptagna i registret över gällande SFS-författningar, och de anför att det från demokratisk synpunkt är angeläget att adel inte längre har offentligrättslig status.

Bakgrund

Företrädare för Riddarhusdirektionen har vid besök hos utskottet den 23 november 2000 lämnat synpunkter med anledning av motionen.

Både det nämnda brevet och riddarhusordningen finns intagna även i Rixlex. Brevet är både ålderdomligt och svårtillgängligt. Beträffande några av paragraferna har antecknats att de får anses ha upphört att gälla. Riddarhusordningen innehåller bestämmelser bl.a. om vilka som utgör "Sveriges ridderskap och adel", om riddarhuskapitulationsavgiften, om adelsmöte, om numreringen av bänkar i Riddarhussalen och om utseende av riddarhusdirektion. I sista paragrafen anges att, om ridderskapet och adeln beslutar ändring eller tillägg i riddarhusordningen, överlämnas beslutet därom till regeringen för stadfästelse.

Riddarhusordningen ändrades senast år 1992. I förordning (SFS 1992:949) föreskrev regeringen, "efter framställning av ridderskapet och adeln", en ny lydelse av 5 § 1 mom. om skyldigheten att erlägga riddarhuskapitulationsavgift. Regeringen tillkännagav samtidigt i SFS den nya storleken av avgiften.

Konstitutionsutskottet behandlade i sitt betänkande KU 1987/88:10 en motion om att ur statliga förordningar mönstra ut bestämmelser rörande adeln.

Utskottet inhämtade i det ärendet yttrande från Riddarhusdirektionen, som erinrade om de överväganden om den kvarvarande regleringen rörande adelns rättsliga ställning som gjordes i Grundlagberedningens betänkande år 1972 (SOU 1972:15). Grundlagberedningen hade gjort en genomgång av

bestämmelser i 1809 års regeringsform som inte borde få någon motsvarighet i den nya regeringsformen. Till dem hörde 37 § om kungens rätt att nobilitera och om riddarhusordningen. Grundlagberedningen uttalade att ridderskapet och adeln var att betrakta som en offentligrättslig korporation för vården av gemensamma angelägenheter och att grunden för denna ställning, vilken adeln erhöll genom 1626 års riddarhusordning, utgjordes i första hand av 1866 års riddarhusordning, i vars 33 § – utan hänvisning till 37 § RF – stadgas att av ridderskapet och adeln beslutade ändringar i eller tillägg till riddarhusordningen skall stadfästas av Konungen. Adelns rättsliga ställning förändrades således enligt Grundlagberedningen om 37 § andra stycket RF upphävdes inte på annat sätt än att förankringen i grundlag upphörde. (Se a.a. s. 315 f.)

Under hänvisning till den prövning som företogs av Grundlagberedningen av frågan om den rättsliga regleringen av ridderskapet och adeln fann utskottet inte skäl förorda att man ”nu” vidtog åtgärder för att utmönstra kvarvarande bestämmelser som huvudsakligen torde beröra formerna för administrationen av vissa för adeln gemensamma fastigheter.

1809 års regeringsform innehöll föreskrifter som rör adeln.

I § 37 fanns föreskrifter i första stycket om erhållande och förlust av adelnskap, i andra stycket om riddarhusordningen. Enligt föreskriften om riddarhusordningen fastställdes den av Konungen samt ridderskapet och adeln gemensamt och bestämde hur ridderskapet och adeln fick sammanträda för att besluta om sina gemensamma angelägenheter.

I § 114 föreskrevs att de forna riksståndens privilegier, förmåner, rättigheter och friheter fortfarande skulle gälla, där de inte ägt oskiljaktigt sammanhang med den stånden förut tillkommande representationsrätten och således upphört att gälla med den. Ändring eller upphävande av de nämnda privilegierna m.m. fick inte ske annat än genom Konungens och riksdagens sammanstående beslut och med bifall, om frågan rörde ridderskapet och adelns nämnda privilegier m.m., av ridderskapet och adeln.

Grundlagberedningen angav vid sin genomgång av motsvarigheter mellan 1809 års regeringsform och GLB:s förslag som motsvarighet till § 114 i den gamla regeringsformen punkt 9 i övergångsbestämmelserna. Denna punkt reglerade bestämmelser om Svenska kyrkan och prästeståndets privilegier. (Se a.a. s. 34 och 228 f.)

Utskottets bedömning

Det förhållandet att riddarhusordningen och privilegiebrevet publiceras i offentligrättslig ordning i SFS och finns med i register över gällande författningar kan – liksom det förhållandet att beslut om ändring i riddarhusordningen överlämnas till regeringen för stadfästelse – ses som en påminnelse om förhållandena vid tiden för ståndsriksdagens avveckling. Enligt utskottets mening finns det skäl att pröva förutsättningarna för och konsekvenserna av en ändring av den nuvarande regleringen. Utskottet föreslår att riksdagen med anledning av motion 1999/2000:K251 (v, fp, s) ger regeringen detta till känna.

Utskottet hemställer

1. beträffande *bred grundlagsutredning*
att riksdagen avslår motionerna 1999/2000:K206 yrkande 22 och 2000/01:K303 yrkande 8,
res. 1 (m)
2. beträffande *rösträttsålder*
att riksdagen avslår motionerna 1999/2000:K293, 1999/2000:K339, 2000/01:K234, 2000/01:K296 och 2000/01:K401 yrkande 2,
res. 2 (v)
res. 3 (mp)
3. beträffande *kombinerat person- och partilistval*
att riksdagen avslår motion 1999/2000:K320,
res. 4 (m)
4. beträffande *höjning av småpartipärren vid riksdagsval*
att riksdagen avslår motionerna 1999/2000:K202 yrkande 1 och 2000/01:K212 i denna del,
5. beträffande *mandatfördelningstekniken vid riksdagsval*
att riksdagen avslår motion 2000/01:K268 yrkande 2,
res. 5 (v, kd, mp)
6. beträffande *antalet riksdagsledamöter*
att riksdagen avslår motionerna 1999/2000:K202 yrkande 2, 1999/2000:K206 yrkande 12, 1999/2000:K207, 2000/01:K212 i denna del, 2000/01:K217 och 2000/01:K303 yrkande 6,
res. 6 (m)
7. beträffande *tidsbegränsning av förtroendeuppdrag*
att riksdagen avslår motion 2000/01:K298,
8. beträffande *valdagarnas förläggning*
att riksdagen avslår motionerna 1999/2000:K206 yrkandena 15–17, 1999/2000:K273 yrkande 1, 2000/01:K295 yrkande 1, 2000/01:K396 yrkande 2, 2000/01:K401 yrkande 6 och 2000/01:N383 yrkande 35,
9. beträffande *folkomröstningsutredning*
att riksdagen med bifall till motionerna 1999/2000:K206 yrkande 11, 1999/2000:K279, 2000/01:K303 yrkande 5 och 2000/01:K397 yrkande 2 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,
res. 7 (s, v)
10. beträffande *rådgivande folkomröstning*
att riksdagen avslår motion 2000/01:K202,
11. beträffande *uttalanden i EU-nämnden*
att riksdagen avslår motion 2000/01:K353,
12. beträffande *riksdagens kontrollmakt*
att riksdagen avslår motion 1999/2000:K349 yrkande 2,
13. beträffande *riksdagskommissioner*
att riksdagen avslår motion 1999/2000:K244 yrkande 1,
res. 8 (fp)

14. beträffande *riksdagsledamöters skydd mot åtal*
att riksdagen med anledning av motion 2000/01:K370 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

15. beträffande *behörighet som statsråd*
att riksdagen avslår motion 2000/01:K230,
res. 9 (v, mp)

16. beträffande *statschefen*
att riksdagen avslår motionerna 1999/2000:K264, 2000/01:K215, 2000/01:K244 och 2000/01:K257,
res. 10 (v, mp)

17. beträffande *bekännelsekravet för den kungliga familjen*
att riksdagen avslår motion 2000/01:K229,
res. 11 (v, fp, mp)

18. beträffande *lagprövningsfrågor*
att riksdagen med bifall till motionerna 1999/2000:K204 yrkande 13 och 1999/2000:K257 och med anledning av motionerna 1998/99:K303, 1998/99:K328 yrkande 12, 1999/2000:K206 yrkande 7, 1999/2000:K244 yrkandena 3 och 4, 1999/2000:K348, 2000/01:K278 yrkande 6, 2000/01:K396 yrkande 1 och 2000/01:Ju933 yrkandena 31 och 32 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

res. 12 (s, v)

19. beträffande *domstolarnas ställning*
att riksdagen avslår motionerna 1999/2000:K206 yrkande 8, 2000/01:K278 yrkande 7 och 2000/01:Ju415 yrkande 1,

res. 13 (m)

20. beträffande *tillsättning av högre statliga tjänster*
att riksdagen avslår motionerna 1999/2000:K206 yrkande 9, 1999/2000:K261, 1999/2000:K323, 1999/2000:Fi510 yrkande 5, 2000/01:K221 och 2000/01:K278 yrkande 8,
res. 14 (m, fp)

21. beträffande *Svenska kyrkans ställning*
att riksdagen avslår motion 2000/01:K255,
res. 15 (v, mp)

22. beträffande *riddarhusordningen*
att riksdagen med anledning av motion 1999/2000:K251 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

Stockholm den 22 februari 2001

På konstitutionsutskottets vägnar

Per Unckel

I beslutet har deltagit: Per Unckel (m), Göran Magnusson (s), Barbro Hietala Nordlund (s), Pär Axel Sahlberg (s), Kenneth Kvist (v), Ingvar Svensson (kd), Mats Berglind (s), Inger René (m), Kerstin Kristiansson Karlstedt (s), Mats Einarsson (v), Nils Fredrik Aurelius (m), Per Lager (mp), Åsa Torstensson (c), Helena Bargholtz (fp), Britt-Marie Lindkvist (s), Per-Samuel Nisser (m) och Maria Larsson (kd).

Reservationer

1. Bred grundlagsutredning (mom. 1)

Per Unckel (m), Inger René (m), Nils Fredrik Aurelius (m) och Per-Samuel Nisser (m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 10 börjar med "1999 års" och på s. 11 slutar med "yrkande 8." bort ha följande lydelse:

I motion 2000/01:K303 framhålls att den svenska författningen utgår från parlamentarismen som idé och att, även om den har goda skäl för sig, den inte är den enda demokratiidé som vunnit acceptans och spridning. I motionen pekas på att andra länder tydligare bygger på en delning av makten, på en balans mellan sinsemellan olika men demokratiskt förankrade strukturer. 1999 års författningsutredning har arbetat med och arbetar med vissa frågor med begränsad räckvidd. Utskottet delar motionärernas uppfattning att det med fog kan ifrågasättas om inte mer fundamentala ändringar, som utvecklar författningen i makt-delande riktning, skulle vara till gagn för ett vitalt folk-styre.

Fler viktiga frågor än de som ingår i uppdraget för den nämnda författningsutredningen behöver således utredas, och behovet av att ta ett vidare grepp om arbetet med att reformera regeringsformen kvarstår. Huruvida resterande frågor skall utredas inom ramen för en bred grundlagsutredning, som får arbeta under längre tid än några år, eller om det är lämpligare med flera partiella utredningar, bör bli föremål för överläggningar mellan partierna.

dels att utskottets hemställan under 1 bort ha följande lydelse:

1. beträffande *bred grundlagsutredning*
att riksdagen med bifall till motionerna 1999/2000:K206 yrkande 22 och 2000/01:K303 yrkande 8 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

2. Rösträttsålder (mom. 2)

Kenneth Kvist (v) och Mats Einarsson (v) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 14 börjar med "Utskottet vidhåller" och slutar med "yrkande 2 avstyrks." bort ha följande lydelse:

Utskottet vidhåller sitt tidigare ställningstagande om att rösträttsåldern inte bör sänkas till 16 år. Motionerna 1999/2000:K339 (v), 2000/01:K296 (c),

1999/2000:K293 (fp) och 2000/01:K401 (mp) yrkande 2 avstyrks således. Utskottet delar däremot uppfattningen i motion 2000/01:K234 (v) att rätten att rösta bör inträda det kalenderår då väljaren fyller 18 år, oavsett om han eller hon har uppnått denna ålder på valdagen. Regeringen bör således återkomma till riksdagen med förslag om ändring i regeringsformen och i annan lagstiftning av denna innebörd. Det innebär att önskemålen i den sist nämnda motionen tillgodoses.

dels att utskottets hemställan under 2 bort ha följande lydelse:

2. beträffande *rösträttsålder*

att riksdagen med bifall till motion 2000/01:K234 och med avslag på motionerna 1999/2000:K293, 1999/2000:K339, 2000/01:K296 och 2000/01:K401 yrkande 2 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

3. Rösträttsålder (mom. 2)

Per Lager (mp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 14 börjar med "Utskottet vidhåller" och slutar med "yrkande 2 avstyrks." bort ha följande lydelse:

Utskottet delar uppfattningen att politiken måste göras mera tillgänglig och intressant, om demokratin skall kunna utvecklas och förbättras. Genom sänkt rösträttsålder kan det politiska intresset bland ungdomar stimuleras. Rösträtt ger unga en verklig anledning att sätta sig in i vad de olika partierna står för, och sänkt rösträttsålder tvingar partierna att på ett helt annat sätt än i dag faktiskt satsa på att synliggöra sin politik på ett sätt som är intressant för unga. Därför bör enligt utskottets mening riksdagen, som föreslås i motion 2000/01:K401 (mp) yrkande 2, hos regeringen begära förslag till sådan ändring i gällande lagstiftning att rösträttsåldern sänks till 16 år vid val till riksdagen och kommun- och landstingsfullmäktige samt vid folkomröstningar. Härigenom tillgodoses i olika mån motionerna 1999/2000:K339 (v), 2000/01:K296 (c) och 1999/2000:K293 (fp).

När rösträttsåldern sänks till 16 år, kommer frågan om att ge rösträtt till unga det kalenderår de fyller 18 år att bli inaktuell. Motion 2000/01:K234 (v) avstyrks.

dels att utskottets hemställan under 2 bort ha följande lydelse:

2. beträffande *rösträttsålder*

att riksdagen med bifall till motionerna 1999/2000:K293, 1999/2000:K339, 2000/01:K296 och 2000/01:K401 yrkande 2 och med avslag på motion 2000/01:K234 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

4. Kombinerat person- och partilistval (mom. 3)

Per Unckel (m), Inger René (m), Nils Fredrik Aurelius (m) och Per-Samuel Nisser (m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 17 börjar med ”Grunderna för” och slutar med ”därmed motionen.” bort ha följande lydelse:

Grunderna för hur riksdagens ledamöter utses genom val är självfallet av väsentlig betydelse för den svenska folkstyrelsen. Det är därför angeläget att erfarenheter av den gällande ordningen fortlöpande värderas och diskuteras. En sådan diskussion ingår i en levande demokrati. Enligt utskottets mening är det angeläget att personvalet får fullt genomslag i Sverige. I motion 1999/2000:K230 (s) föreslås att följderna skall utredas av att införa ett vals-system av tysk modell i Sverige. En sådan utredning skulle enligt utskottets mening ge ett värdefullt bidrag till den diskussion om hur en vital demokrati kan vidmakthållas och förnyas.

dels att utskottets hemställan under 3 bort ha följande lydelse:

3. beträffande *kombinerat person- och partilistval*
att riksdagen med bifall till motion 1999/20:K320 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

5. Mandatfördelningstekniken vid riksdagsval (mom. 5)

Kenneth Kvist (v), Ingvar Svensson (kd), Mats Einarsson (v), Per Lager (mp) och Maria Larsson (kd) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 17 börjar med ”Utskottet har tidigare” och slutar med ”yrkande 2.” bort ha följande lydelse:

Mandatfördelningsspärrar brukar motiveras utifrån behovet av stabila regeringsmajoriteter. Syftet sägs vara att undvika partisplittring. I och för sig finns det skäl som talar för att det vore bra med stabila regeringsmajoriteter, men sådana hör till sällsyntheterna i Sverige, trots vårt vals-system.

Det normala har alltsedan 1970 års val varit att Sverige har en minoritetsregering. Majoritetsregeringar tillhör undantagen. Det finns heller inga garantier för att stabila regeringsunderlag etableras bara för att det finns en kraftig mandatfördelningsspärr. Mandatfördelningsspärrarna är heller inte någon garanti för att inte ett stort antal partier skall kunna etableras i riksdagen.

Mandatfördelningsspärren på 4 % har tämligen abrupta effekter. Valse-delsbeteckningar som samlar strax över 200 000 röster blir helt utan mandat medan beteckningar som samlar strax över 220 000 röster får minst 14–15 mandat. Dessa tröskel- eller falluckeeffekter är helt orimliga. I vissa fall kan det leda till att en mycket stor del av svenska folket saknar representation i landets parlament.

Man kan ha förståelse för att vals-systemet inte alltför mycket skall upp-muntra till partibildningar utifrån opportunistiska vindar, men samtidigt är det viktigt att vals-systemet heller inte diskriminerar nya politiska rörelser genom helt orimliga tröskeleffekter. Det måste finnas dynamik och möjlighet till vitalisering i det demokratiska systemet.

Det finns självklart olika tekniska lösningar för att göra det svenska vals-systemet mer representativt för väljaropinionen. I debatten framställs gärna en handlingsduglig riksdag som motpol till en vitaliserad demokrati öppen för nya politiska opinioner. Men det behöver inte vara motstridiga krav om man

avstår från en absolut millimeterrättvisa när det gäller riksproportionaliteten. Det har man ju redan gjort genom nuvarande system. Om en absolut millimeterrättvisa skulle gälla skulle de mandat som inte fördelas till partibeteckningar under 4 % egentligen vara obesatta i riksdagen. Redan nu förekommer alltså en viss överrepresentation för partierna i riksdagen.

Systemet med fyraprocentsspärren vid fördelning av mandaten bör avvecklas. Det bör också påpekas att man skulle slippa alltför kraftiga marginaleffekter i mandatfördelningen, om nuvarande riksspärr på 4 % ersattes med en intrapningsskala. För partier är det ju viktigare att ha någon representation i parlamentet än att stå utanför helt i ett system med kraftig initialspärr.

Det är sant att små partigrupper i sig får svårt att greppa hela riksdagsarbetet, och utskotten kan knappast ha högre ledamotstal än 17. Men det bör inte vara ett avgörande skäl mot en differentierad representation; även ett parti som erhållit ett lokalt mandat genom att passera tolvprocentsspärren i en valkrets har ju rätt till representation, trots att partiet inte kan få utskottsrepresentation.

En intrapningsskala i ett valsysteem kan möjligen vara svår att konstruera men är fullt möjlig. Men även andra lösningar bör kunna övervägas för att göra valsystemet smidigare och leda till en ökning av demokratins intensitet och effektivitet.

Valresultatet 1998 indikerar ju också att tre partier riskerar att akut hamna strax under spärren. Ett icke önskvärt scenario för svensk demokrati och politik vore ju om 12–13 % av väljarkåren – de röstande – skulle bli utan representation i Sveriges riksdag.

Riksdagen bör begära att regeringen tillsätter en utredning som bör arbeta utifrån perspektivet att eventuella förändringar om fyraprocentsspärren skall kunna beslutas i samband med valet 2006 och träda i kraft först 2010, såvida inte nyval inträffar under den senare mandatperioden. Utskottet tillstyrker därmed motion 2000/01:K268 yrkande 2 (kd) och avstyrker motionerna 1999/2000:K202 (m) yrkande 1 och 2000/01:K202 (m) i denna del.

dels att utskottets hemställan under 5 bort ha följande lydelse:

5. beträffande *mandatfördelningstekniken vid riksdagsval*
att riksdagen med bifall till motion 2000/01:K268 yrkande 2 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

6. Antalet riksdagsledamöter (mom. 6)

Per Unckel (m), Inger René (m), Nils Fredrik Aurelius (m) och Per-Samuel Nisser (m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 19 börjar med ”Utskottet har” och slutar med ”i denna del.” bort ha följande lydelse:

Sveriges riksdag har med sina 349 ledamöter en i förhållande till landets folkmängd osedvanligt stor representation jämfört med andra demokratiska länder. En minskning av antalet ledamöter skulle enligt utskottets mening medverka till att ledamöterna blev mer kända och förstärka deras möjligheter att fullgöra sin uppgift. Ledamöterna skulle kunna ges bättre stöd i sitt arbete

utan att detta skulle kosta mera pengar. Riksdagen skulle därmed bli mer arbetsduglig. Genom den moderna IT-utvecklingen och tillgången till Internet har skapats nya möjligheter till kontakt mellan väljare och valda oberoende av geografiskt avstånd.

Som nämns i motionerna 1999/2000:K206 (m) yrkande 12 och 2000/01:K303 (m) yrkande 6 har antalet 249 diskuterats, och utskottet anser det vara ett lämpligt antal. Riksdagen bör med bifall till de nämnda motionerna begära att regeringen efter utredning lägger fram förslag om en sådan minskning av antalet riksdagsledamöter. Härigenom tillgodoses också motionerna 1999/2000:K217 (m) och, i viss mån, 1999/2000:K202 (m) yrkande 2 och 2000/01:K212 (m) i denna del.

dels att utskottets hemställan under 6 bort ha följande lydelse:

6. *beträffande antalet riksdagsledamöter*

att riksdagen med bifall till motionerna 1999/2000:K206 yrkande 12 och 2000/01:K303 yrkande 6 och med anledning av motionerna 1999/2000:K202 yrkande 2, 1999/2000:K217 och 2000/01:K212 i denna del som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

7. Folkomröstningsutredning (mom. 9)

Göran Magnusson (s), Barbro Hietala Nordlund (s), Pär Axel Sahlberg (s), Kenneth Kvist (v), Mats Berglind (s), Kerstin Kristiansson Karlstedt (s), Mats Einarsson (v) och Britt-Marie Lindkvist (s) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 24 börjar med ”Den svenska folkstyrelsen” och slutar med ”2000/01:K202 (kd) avstyrks.” bort ha följande lydelse:

Den representativa demokratins principer är grundläggande för det svenska statskicket. De regler som gäller för folkomröstning i den svenska författningen har utvecklats med utgångspunkt i dessa principer.

Ett vidgat bruk av folkomröstningar och ett införande av beslutande folkomröstningar kommer enligt utskottets mening att allvarligt försvaga det parlamentariska styrelseskicket och motverka strävandena att stärka riksdagens ställning. En sådan utveckling är inte önskvärd.

Beredningen inom Regeringskansliet av 1996 års Folkomröstningsutrednings förslag avslutades i samband med att 1999 års författningsutredning fick sina tilläggsdirektiv att utreda bl.a. frågan om skilda valdagar. Beredningen har inte lett till något förslag från regeringen.

Utskottet anser inte att det nu finns anledning att ytterligare utreda frågan om folkomröstningar. Motionerna 1999/2000:K206 (m) yrkande 11, 2000/01:K303 (m) yrkande 5, 1999/2000:K279 (kd) och 2000/01:K397 (c) yrkande 2 avstyrks.

Någon skyldighet finns inte för riksdagen att följa ett utslag av en rådgivande folkomröstning, utan det är riksdagen som själv avgör hur omröstningsresultatet skall påverka riksdagens beslut. Motion 2000/01:K202 (kd) avstyrks därmed.

dels att utskottets hemställan under 9 bort ha följande lydelse:

9. beträffande *folkomröstningsutredning*

att riksdagen avslår motionerna 1999/2000:K206 yrkande 11, 1999/2000:K279, 2000/01:K303 yrkande 5 och 2000/01:K397 yrkande 2,

8. Riksdagskommissioner (mom. 13)

Helena Bargholtz (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 29 börjar med "Utskottet vidhåller" och slutar med "1999/2000:K244 avstyrks." bort ha följande lydelse:

Debatten om den s.k. IB-affären visar enligt utskottets mening på ett behov av att riksdagen skall kunna utse särskilda riksdagskommissioner, som bör vara ett komplement till den granskning som konstitutionsutskottet löpande gör och avse sådana mera omfattande undersökningar som utskottet svårligen kan klara av inom ramen för den ordinarie granskningen. I varje särskilt fall bör enligt utskottets mening ställning tas till om dessa kommissioner skall ha möjlighet att befria personer från gällande tystnadsplikter. Med hänvisning till detta bör riksdagen, som begärs i motion 1999/2000:K244 (fp), uppdra åt regeringen att utreda och förelägga riksdagen förslag som möjliggör tillsättande av riksdagskommissioner.

dels att utskottets hemställan under 13 bort ha följande lydelse:

13. beträffande *riksdagskommissioner*

att riksdagen med anledning av motion 1999/2000:K244 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

9. Behörighet som statsråd (mom. 15)

Kenneth Kvist (v), Mats Einarsson (v) och Per Lager (mp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 32 börjar med "Utskottet anser" och slutar med "2000/01:K230 (mp)." bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets uppfattning skall alla medborgare ha samma rättigheter, möjligheter och skyldigheter, och den som har fått svenskt medborgarskap skall inte diskrimineras därför att han eller hon inte har haft detta medborgarskap tillräckligt länge.

Den som riksdagen godkänner som statsminister utser statsråden bland svenska medborgare. Det är sedan det parlamentariska systemet – i sista hand väljarna – som kontrollerar att statsministerns bedömningar är rimliga. En regel om tioårigt medborgarskap innebär enligt utskottets mening att folksuveränitetens och parlamentarismens principer och effektivitet underkänns.

Regeringen bör således, som föreslås i motion 2000/01:K230 (mp), återkomma till riksdagen med förslag till ändring i regeringsformen som innebär att kravet på att ha varit svensk medborgare i tio år för att kunna bli statsråd upphävs.

dels att utskottets hemställan under 15 bort ha följande lydelse:

2000/01:KU11

15. beträffande *behörighet som statsråd*
att riksdagen med bifall till motion 2000/01:K230 som sin mening ger
regeringen till känna vad utskottet anfört,

10. Statschefen (mom. 16)

Kenneth Kvist (v), Mats Einarsson (v) och Per Lager (mp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 38 börjar med "I frågan" och slutar med "motion 1999/2000:K264 (v)." bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets uppfattning bör statschefen, som innehar det främsta ämbetet i en demokrati, tillsättas på ett sätt som står i överensstämmelse med den demokratiska grunduppfattning som i alla andra offentliga sammanhang anses självklar. Monarkins själva existens fungerar som en ideologisk konservering av icke-demokratiska föreställningar om "överhetens" utvaldhet och "naturliga" maktbefogenheter. Statschefens representativa funktion understryker ytterligare det orimliga i att statschefen föds till sitt ämbete. Dessa förhållanden motiverar enligt utskottets mening att statschefen utses bland personer som kan förväntas ha erfarenhet av att representera nationen och som åtnjuter ett brett politiskt förtroende.

En bred diskussion bör initieras om statsskicket framtida utformning med utgångspunkt i konkreta och realistiska förslag. Regeringen bör därför, som begärs i motionerna 2000/01:K257 (v) och 2000/01:K215 (mp), ta fram förslag till sådana ändringar som gör det möjligt att avskaffa monarkin. Det kan senare finnas anledning att underställa folket frågan om erforderlig grundlagsändring i en folkomröstning. Att utan sådana förslag och en sådan bred diskussion anordna en folkomröstning i frågan är enligt utskottets mening inte meningsfullt, och utskottet avstyrker motion 2000/01:K244 (m).

I avvaktan på att den ovan angivna förändringen av statsskicket kan träda i kraft bör, som framhålls i motion 1999/2000:K264 (v), de delar av kungens apanage som inte utgår som arvode till kungafamiljen underkastas redovisningsskyldighet och revision på samma sätt som andra statsutgifter. Bortsett från arvodesdelen bör alltså såväl representationsanslag som det antal tjänstemän som skall finnas vid ett statschefskansli redovisas, budgeteras och revideras som inom övriga statsförvaltningen. Det torde också ligga i hovets intresse att så öppet som möjligt redovisa hur skattebetalarnas medel används. Utskottet anser vidare, liksom motionärerna, att hovet, i meningen uppvaktning och liknande, bör avskaffas. Då statschefen, hans maka eller deras ställföreträdare vid representation och liknande uppgifter behöver människor vid sin sida skall dessa vara av staten på sedvanligt sätt anställda tjänstemän.

Vad utskottet här anfört bör riksdagen med bifall till motionen som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under 16 bort ha följande lydelse:

16. beträffande *statschefen*
att riksdagen med bifall till motionerna 1999/2000:K264, 2000/01:K215 och 2000/01:K257 och med avslag på motion 2000/01:K244 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

11. Bekännelsekravet för den kungliga familjen (mom. 17)

Kenneth Kvist (v), Mats Einarsson (v), Per Lager (mp) och Helena Bargholtz (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 38 börjar med ”Inte heller” och slutar med ”avstyrks således.” bort ha följande lydelse:

Bestämmelserna i successionsordningen som innebär att Konungen eller Drottningen, om hon är statschef, alltid skall vara ”av den rena evangeliska läran” och att prinsar och prinsessor av det kungliga huset skall uppfödas i samma lära är enligt utskottets uppfattning otidsenlig i en tid när Svenska kyrkan skiljs från staten, och därigenom också en neutralitet i religiösa frågor från statsmaktens sida upprättas. Kravet på att statschefen skall omfatta en viss religiös tro står i strid med såväl grundlagens 2 kap. 1 § angående religionsfrihet som den annars numera allmänt omfattade åsikten att staten skall förhålla sig neutral i religiösa spörsmål. Utskottet, som instämmer i vad som anförs i motion 2000/01:K229 (mp), anser att tiden nu är mogen att ändra på den rådande ordningen vad gäller bekännelsekravet i successionsordningen. Riksdagen bör därför med bifall till motionen hos regeringen begära förslag till ändring av den nämnda bestämmelsen i successionsordningen.

dels att utskottets hemställan under 17 bort ha följande lydelse:

17. beträffande *bekännelsekravet för den kungliga familjen*
att riksdagen med bifall till motion 2000/01:K229 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

12. Lagprövningsfrågor (mom. 18)

Göran Magnusson (s), Barbro Hietala Nordlund (s), Pär Axel Sahlberg (s), Kenneth Kvist (v), Mats Berglind (s), Kerstin Kristiansson Karlstedt (s), Mats Einarsson (v) och Britt-Marie Lindkvist (s) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 45 börjar med ”I motioner” och på s. 46 slutar med ”till känna.” bort ha följande lydelse:

All offentlig makt i Sverige utgår från folket. Så inleds 1974 års regeringsform. Bestämmelsen ger uttryck åt folkstyrelsen som den bärande principen för det svenska statsskicket.

Riksdagen är folkets främsta företrädare. Riksdagen stiftar lag. Detta är fundamentet för det svenska folkstyret. Folket har att besluta i eget hus. Inga andra statsorgan skall ställas ovanför folkets valda representanter. En utgångspunkt måste därför vara att det är riksdagens uppgift att tolka grundlagen.

Utskottet vill framhålla att Sverige har en unik tradition och ett utvecklat system för att i förväg pröva ett tilltänkt lagförslags lämplighet från olika utgångspunkter. Beredningen av ett lagförslag omfattar normalt utredning, remissförfarande och lagrådsgranskning.

Lagrådets granskning av ett lagförslag skall enligt 8 kap. 18 § regeringsformen avse bl.a. hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt och hur det förhåller sig till rättssäkerhetens krav samt vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen.

Lagrådets yttranden har praktiskt taget genomgående varit av juridisk-teknisk art. Inriktningen på Lagrådets yttranden har inneburit att det i praktiken kunnat förenas med folkstyret.

Ett noggrant beredningsförfarande, som omfattar även den juridisk-tekniska granskningen av Lagrådet men där riksdagen som lagstiftare har det yttersta ansvaret, är enligt utskottets uppfattning den bästa garanten för att lagstiftningen uppfyller högt ställda krav på rättssäkerhet och ändamålsenlighet.

Enligt gällande ordning finns visst utrymme för prövning i efterhand av en föreskrifts förenlighet med bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning. Det gäller föreskrifter såväl i lag eller regeringsförordning som i myndighetsföreskrifter. En föreskrift i lag eller regeringsförordning får dock sättas åt sidan på grund av bristande överensstämmelse med överordnad författning endast om felet är uppenbart. Både domstolar och andra offentliga organ har utrymme för – rätt och skyldighet att göra – en sådan prövning. Men lagprövningsinstitutet är inget normalt inslag i svensk rättstillämpning.

Ett slopande av uppenbarhetsrekvisitet leder enligt utskottets uppfattning till osäkerhet och skadar förtroendet för rättsordningen. Ett stort antal instanser ges rätt och skyldighet att i avsevärt större omfattning än med nuvarande regler överpröva beslut som fattats av riksdagen eller regeringen. En lagprövning som centraliseras till ett organ, såsom en författningsdomstol, skulle leda till att detta organs maktställning blir mycket stark – alltför stark för att vara väl förenlig med folkstyrelseprincipen. Ingen av dessa lösningar är enligt utskottets uppfattning tillfredsställande. I praktiken juridifieras politiken, i stället för att demokratiseras.

Utskottet vill erinra om att författningsdomstolar främst förekommer i förbundsstater. Författningsdomstolens viktigaste uppgift i Tyskland är att slita kompetenskonflikter mellan delstater och förbundsrepubliken.

Utskottet vill också framhålla att en ökad lagprövningsrätt för domstolar innebär en politisering av juridiken, där domare allt oftare kommer att kunna – men också avkrävas – politiska ställningstaganden. Utvidgad lagprövningsrätt innebär att domstolarna får en ökad politisk makt. All internationell erfarenhet visar att i länder där den judiciella makten är stark, som i USA, är utnämningarna av domare starkt politiserade. Det judiciella upphör att vara judiciellt och blir politik. Med nuvarande ordning föranleder domarutnämningar sällan politiska kontroverser i vårt land. Ger vi domstolarna större och större rätt att överpröva riksdagens uppfattning att dess beslut är lagliga, finns risken att varje politisk rörelse också kommer att försöka se till att utnämna domare som har åsikter i linje med rörelsens ideologi. Det objektiva

och förhållandevis sakliga statstjänstemannaidealet skulle enligt utskottets uppfattning riskera att gå till historien vad gäller domarkåren.

Grundläggande förändringar av Sveriges författning bör enligt utskottets uppfattning ske endast i bred politisk enighet. 1974 års regeringsform var resultatet av en sådan uppgörelse. De förändringar som motionärerna föreslår innefattar en väsentlig maktförskjutning till nackdel för folkstyret. Utskottet är inte berett att förorda en sådan maktförskjutning.

Utskottet uttalade vid behandlingen av regeringens proposition med anledning av Rättighetsskyddsutredningens förslag enhälligt att det inte kunde komma i fråga att i något hänseende förändra lagprövningsrätten och att uppenbarhetsrekvisitetet måste få en särskild betydelse när det gäller av riksdagen beslutad lag eller annan föreskrift (bet. KU 1978/79:39). Utskottet uttalade att riksdagen enligt grundlagen är den främste lagstiftaren och att endast riksdagen kan stifta grundlag. Utskottet ansåg därför att det är naturligt att riksdagen är den instans som är bäst ägnad att pröva om en viss föreskrift är grundlagsenlig. Uppenbarhetsrekvisitetet medförde i detta fall enligt utskottet att riksdagens tillämpning av visst grundlagsstadgande måste respekteras så länge den håller sig inom ramen för en möjlig tolkning av bestämmelsen i fråga. För att underlåta tillämpning av en av riksdagen beslutad föreskrift måste det därför, enligt utskottet, fordras att föreskriften materiellt sett är oförenlig med ett grundlagsstadgande eller att det vid föreskriftens beslutande förekommit ett klart och direkt åsidosättande av ett uttryckligt stadgande i grundlag eller riksdagsordningen om lagstiftningsproceduren som uppenbarligen måste anses vara av väsentlig betydelse för denna.

Sveriges medlemskap i EU innebär att EG-rätten har företräde framför svensk lag utan att det finns något krav på uppenbar motstridighet. Detta förhållande kan visserligen ses som en minskning av utrymmet för att tillämpa uppenbarhetsrekvisitetet. Utskottet vill dock påpeka att lagprövningsregeln i 11 kap. 14 § regeringsformen tar sikte på konflikter mellan *svenska* rättsnormer av skilda valörer och anser att de återgivna uttalandena alltjämt äger giltighet.

Motionerna 1998/99:K303, 1998/99:K328 yrkande 12, 1999/2000:K206 yrkande 7, 1999/2000:K204 yrkande 13, 1999/2000:K244 yrkandena 3 och 4, 1999/2000:K257, 1999/2000:K348, 2000/01:K278 yrkande 6, 2000/01:K396 yrkande 1 och 2000/01:Ju933 yrkandena 31 och 32 avstyrks.

dels att utskottets hemställan under 18 bort ha följande lydelse:

18. beträffande *lagprövningsfrågor*

att riksdagen avslår motionerna 1998/99:K303, 1998/99:K328 yrkande 12, 1999/2000:K204 yrkande 13, 1999/2000:K206 yrkande 7, 1999/2000:K244 yrkandena 3 och 4, 1999/2000:K257, 1999/2000:K348, 2000/01:K278 yrkande 6, 2000/01:K396 yrkande 1 och 2000/01:Ju933 yrkandena 31 och 32,

13. Domstolarnas ställning (mom. 19)

Per Unckel (m), Inger René (m), Nils Fredrik Aurelius (m) och Per-Samuel Nisser (m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 51 börjar med ”Justitieutskottet, och” och slutar med ”Motionerna avstyrks.” bort ha följande lydelse:

Ärenden om domstolsväsendet bereds i riksdagen av justitieutskottet. Domstolarna tenderar därmed att uppfattas mer som en brottsbekämpningsmyndighet, inplacerad mellan åklagarväsendet och kriminalvården, än som den rättsstatens kärna som domstolarna bör utgöra. Domstolarnas roll är till stor del av konstitutionell art. För att tydliggöra domstolsväsendets särskilda ställning i konstitutionellt hänseende bör domstolsfrågorna, som framhålls i motion 2000/01:Ju415 (m) yrkande 1, i framtiden beredas av konstitutionsutskottet. Härigenom tillgodoses i viss mån också motionerna 1999/2000:K206 (m) yrkande 8 och 2000/01:K278 (m) yrkande 7. Riksdagskommittén bör ges i uppdrag att beakta detta i sitt fortsatta arbete. I övrigt bör beredningen av betänkandet om domarutnämningar och domstolsledning avvaktas.

dels att utskottets hemställan under 19 bort ha följande lydelse:

19. beträffande *domstolarnas ställning*

att riksdagen med bifall till motion 2000/01:Ju415 yrkande 1 och med anledning av motionerna 1999/2000:K206 yrkande 8 och 2000/01:K278 yrkande 7 som sin mening ger riksdagsstyrelsen till känna vad utskottet anfört,

14. Tillsättning av högre statliga tjänster (mom. 20)

Per Unckel (m), Inger René (m), Nils Fredrik Aurelius (m), Helena Bargholtz (fp) och Per-Samuel Nisser (m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 57 börjar med ”Utskottet anser” och slutar med ”yrkande 5.” bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets uppfattning bör regeringens utnämningssmakt ses över i syfte att öka det parlamentariska inflytandet vid tillsättningen av statliga myndighets- eller verkschefer och andra topptjänster. En möjlighet att öka detta inflytande skulle kunna vara att låta kandidater till sådana tjänster frågas ut offentligt inför det riksdagsutskott som bereder ärenden som rör myndighetens eller verkets område. Regeringen bör utreda frågan och återkomma till riksdagen med förslag som tillgodoser ett ökat parlamentariskt inflytande i dessa frågor.

Riksdagen bör med bifall till motionerna 1999/2000:K206 (m) yrkande 9 och 2000/01:K278 (m) yrkande 8 i dessa delar och motion 1999/2000:K323 (m) samt med anledning av motionerna 2000/01:K221 (m), 1999/2000:K261 (m) och 1999/2000:Fi510 (fp) yrkande 5 som sin mening ge regeringen till känna vad utskottet anfört.

Såvitt avser utnämning av domare anser utskottet att beredningen av betänkandet om domarutnämningar och domstolsledning bör avvaktas. Motionerna 1999/2000:K206 (m) yrkande 9 och 2000/01:K278 (m) yrkande 8 i dessa delar lämnas därmed utan bifall.

dels att utskottets hemställan under 20 bort ha följande lydelse:

20. beträffande *tillsättning av högre statliga tjänster*
att riksdagen med bifall till motionerna 1999/2000:K206 yrkande 9 i denna del, 1999/2000:K323 och 2000/01:K278 yrkande 8 i denna del och med anledning av motionerna 1999/2000:K261, 2000/01:K221 och 1999/2000:Fi510 yrkande 5 samt med avslag på motionerna 1999/2000:K206 yrkande 9 i denna del och 2000/01:K278 yrkande 8 i denna del som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

15. Svenska kyrkans ställning (mom. 21)

Kenneth Kvist (v), Mats Einarsson (v) och Per Lager (mp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 59 börjar med ”De ändrade” och slutar med ”2000/01:K255 (v) avstyrks.” bort ha följande lydelse:

Som anförs i motion 2000/01:K255 (v) finns det inte några hållbara argument för att ge ett religiöst samfund en sådan särställning som Svenska kyrkan har även efter det att relationerna mellan kyrkan och staten ändrats fr.o.m. år 2000. Regeringen bör därför, som begärs i motionen, lägga fram förslag till ändring i lagstiftningen som gäller trossamfund och Svenska kyrkan som gör att Svenska kyrkan slutgiltigt skiljs från staten.

Vad utskottet sålunda anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under 21 bort ha följande lydelse:

21. beträffande *Svenska kyrkans ställning*
att riksdagen med bifall till motion 2000/01:K255 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

Särskilt yttrande

Bred grundlagsutredning (kd)

Ingvar Svensson och Maria Larsson (båda kd) anför:

Frågan om en större översyn av regeringsformen behandlades med anledning av en kd-motion i utskottets betänkande 1999/2000:KU11. Motionen gällde en utredning om regeringsformen som grundläggande rättsnorm. Utredningen skulle syfta till *att* sortera ut rättspositivismen ur regeringsformen, *att* fastställa och utöka de mänskliga fri- och rättigheterna och deras rättsliga konsekvenser i regeringsformen, som till exempel rätten till liv och integritet, föräldrarätten och den negativa föreningsfriheten, *att* överväga möjligheten att göra familjen till rättssubjekt, *att* inrätta en författningsdomstol, *att* inskriva subsidiaritetsprincipen som arbetsverktyg i maktindelningen, *att* införa ett förstärkt grundlagsskydd för de kommunala nivåerna, *att* varje institution som har domstols befogenhet också skall arbeta och sammansättas som domstol, *att* överväga diskrimineringskydd för människans integritet oberoende

av religion, ålder, ras, kön, sexuell identitet, ekonomisk eller social ställning, funktionshinder, etnisk eller politisk tillhörighet *samt att* förstärka äganderätten.

Utskottet avstyrkte motionen och ansåg att de frågor som togs upp i den inte borde bli föremål för utredning i vidare mån än vad som redan skedde. Vi har inte nu något yrkande i denna del men vill erinra om att det, när den sittande 1999 års författningsutredning har avslutat sitt arbete, kan finnas anledning pröva om en mer samlad grundlagsöversyn omfattande också kvarstående frågor enligt vår tidigare motion bör företas.

Sammanfattning.....	1
Motioner	2
Motioner väckta under allmänna motionstiden 1998	2
Motioner väckta under allmänna motionstiden 1999	2
Motioner väckta under allmänna motionstiden 2000	4
Utskottet	6
Författningsutredningar.....	6
Bestämmelser i regeringsformen med bakgrund	6
Aktuella utredningar.....	8
Motioner.....	10
Utskottets bedömning.....	10
Rösträttsålder	11
Motioner.....	11
Bakgrund.....	11
Gällande ordning	11
Förslag i utredningsbetänkanden	12
Tidigare utskottsbedömning	13
Utskottets bedömning.....	14
Valsystemet.....	14
Motioner.....	14
Kombinerat person- och partilistval	14
Småpartispärren.....	14
Bakgrund.....	15
Gällande ordning	15
Aktuella utredningar.....	15
Bestämmelser om val till den tyska förbundsdagen.....	16
Tidigare utskottsbedömning av frågan om småpartispärr.....	17
Utskottets bedömning.....	17
Antal riksdagsledamöter	18
Motioner.....	18
Bakgrund.....	18
Gällande ordning	18
Tidigare utskottsbedömning	19
Utskottets bedömning.....	19
Tidsbegränsning av förtroendeuppdrag.....	19
Motion.....	19
Bakgrund.....	19
Utskottets bedömning.....	19
Valdagar.....	20
Motioner.....	20
Bakgrund.....	20
Gällande ordning	20
Aktuell utredning.....	20
Utskottets bedömning.....	21
Folkomröstningsinstitutet	21

Motioner.....	21
Bakgrund.....	22
Gällande ordning.....	22
Utredningsbetänkande.....	22
Tidigare utskottsbedömning.....	24
Utskottets bedömning.....	24
Behörighet för riksdagsorgan i EU-frågor.....	24
Motion.....	24
Bakgrund.....	25
Gällande bestämmelser.....	25
Aktuella utredningar.....	25
Utskottets bedömning.....	26
Riksdagens kontrollmakt.....	27
Motion.....	27
Bakgrund.....	27
Gällande bestämmelser.....	27
Beslut om Riksrevisionen.....	28
Utskottets bedömning.....	28
Riksdagskommissioner.....	28
Motion.....	28
Bakgrund.....	29
Gällande regler m.m.....	29
Tidigare utskottsbehandling.....	29
Utskottets bedömning.....	29
Riksdagsledamöters skydd mot åtal.....	30
Motion.....	30
Bakgrund.....	30
Gällande bestämmelser.....	30
Tidigare utskottsuttalanden.....	31
Bestämmelser i jämförbara länder.....	31
Utskottets bedömning.....	31
Behörighet som statsråd.....	31
Motion.....	31
Bakgrund.....	32
Gällande bestämmelser.....	32
Utredning om medborgarskapskrav i lagstiftningen.....	32
Utskottets bedömning.....	32
Frågor om statschefen.....	32
Motioner.....	32
Bakgrund.....	34
Statsskickets grunder.....	34
Bekännelsekravet för den kungliga familjen.....	35
Principerna för ersättning till statschefen.....	36
Utskottets bedömning.....	38
Lagprövning och författningsdomstol.....	39
Motioner.....	39
Bakgrund.....	41
Gällande ordning.....	41

Motivuttalanden till gällande ordning m.m.	42
Utskottsseminarium.....	45
Utskottets bedömning.....	45
Domstolars ställning	46
Motioner.....	46
Bakgrund.....	47
Gällande ordning m.m.	47
Internationella åtaganden.....	49
Tidigare bedömning i riksdagen	49
Utredningsbetänkande om domstolsledning och utnämningen av högre domare	50
Utskottets bedömning.....	51
Tillsättning av högre statliga tjänster	51
Motioner.....	51
Bakgrund.....	53
Allmänt om statliga tjänster.....	53
Domare	55
Utredningsbetänkande om utnämningen av högre domare	56
Utskottets bedömning.....	57
Svenska kyrkan	57
Motion.....	57
Bakgrund.....	58
Utskottets bedömning.....	59
Författningsreglering av adeln	59
Motion.....	59
Bakgrund.....	59
Utskottets bedömning.....	60
Hemställan	61
Reservationer	63
1. Bred grundlagsutredning (mom. 1)	63
2. Rösträttsålder (mom. 2).....	63
3. Rösträttsålder (mom. 2).....	64
4. Kombinerat person- och partilistval (mom. 3)	64
5. Mandatfördelningstekniken vid riksdagsval (mom. 5).....	65
6. Antalet riksdagsledamöter (mom. 6).....	66
7. Folkomröstningsutredning (mom. 9).....	67
8. Riksdagskommissioner (mom. 13).....	68
9. Behörighet som statsråd (mom. 15)	68
10. Statschefen (mom. 16)	69
11. Bekännelsekravet för den kungliga familjen (mom. 17)	70
12. Lagprövningsfrågor (mom. 18).....	70
13. Domstolarnas ställning (mom. 19).....	72
14. Tillsättning av högre statliga tjänster (mom. 20)	73
15. Svenska kyrkans ställning (mom. 21)	74
Särskilt yttrande.....	74
Bred grundlagsutredning (kd)	74