

# En reformerad grundlag

## Del 1

*Betänkande av Grundlagsutredningen*

*Stockholm 2008*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2008:125

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-690 91 91  
Ordertel: 08-690 91 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB  
Stockholm 2008

ISBN 978-91-38-23121-0  
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen bemyndigade den 1 juli 2004 statsrådet Nuder att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att göra en samlad översyn av regeringsformen.

Som ordförande förordnades den 1 november 2004 landshövdingen Lars Engqvist. Samma dag förordnades som ledamöter f.d. statsministern, numera utrikesministern Carl Bildt (m), dåvarande riksdagsledamoten Mats Einarsson (v), språkröret Peter Eriksson (mp), dåvarande hovrättspresidenten Johan Hirschfeldt, f.d. statsrådet Lena Hjelm-Wallén (s), riksdagsledamoten Kerstin Lundgren (c), dåvarande riksdagsledamoten Göran Magnusson (s), riksdagsledamoten Ingvar Svensson (kd), riksdagsledamoten Henrik von Sydow (m), professor Daniel Tarschys (fp), partisekreteraren Marita Ulvskog (s) och europaparlamentarikern Åsa Westlund (s). Den 7 december 2006 entledigades Lars Engqvist och Carl Bildt. Samma dag förordnades som ordförande landshövdingen Per Unckel samt som ledamöter dåvarande generaldirektören Gun Hellsvik (m) och dåvarande politiske sekreteraren Henrik Sjöholm (c). Den 15 december 2006 förordnades som ledamot advokaten Lena Isaksson (fp). Den 29 januari 2007 entledigades Åsa Westlund och förordnades som ledamot riksdagsledamoten Morgan Johansson (s).

Kommittén har antagit namnet Grundlagsutredningen.

Som sakkunniga förordnades den 22 november 2004 numera regeringsrådet Henrik Jermsten och den 17 januari 2007 departementsrådet Kristina Svahn Starrsjö.

Som experter förordnades den 1 maj 2006 justitierådet Göran Regner, den 1 juni 2006 justitierådet Johan Munck, den 1 oktober 2006 regeringsrådet Marianne Eliason, den 1 april 2007 f.d. justitiekanslern Hans Regner, den 15 juni 2007 f.d. regeringsrådet Bengt-Åke Nilsson och f.d. justitierådet Staffan Vängby

samt den 1 januari 2008 kanslirådet Stina Malmberg. Johan Munck entledigades den 1 december 2006, Göran Regner den 1 april 2007, Marianne Eliason den 1 maj 2007, Hans Regner den 1 januari 2008 och Bengt-Åke Nilsson den 1 juni 2008.

Som kanslichef och huvudsekreterare anställdes den 1 november 2004 numera hovrättslagmannen Anders Eka. Som sekreterare anställdes samma dag dåvarande pressekreteraren Refik Sener samt den 1 december 2004 numera kammarrättsrådet Lars-Åke Ström, den 7 februari 2005 hovrättsassessorn Jenny Jonasson, den 1 maj 2005 pol. mag. Anna Kessling, den 16 januari 2006 hovrättsassessorn Daniel Gustavsson, den 1 juni 2006 hovrättsassessorn Linda Stromberg, den 1 april 2007 hovrättsassessorn Frida Göranson, den 22 november 2007 hovrättsassessorn David Törngren och den 6 december 2007 hovrättsassessorn Thomas Lindstam. Refik Sener entledigades den 19 oktober 2005, Linda Stromberg den 31 december 2006 och Anna Kessling den 3 september 2007. Som biträdande sekreterare anställdes den 24 oktober 2005 Sofia Risvall och den 22 oktober 2007 Sara Freeman. Sofia Risvall entledigades den 1 oktober 2007.

Härmed överlämnas utredningens betänkande *En reformerad grundlag* (SOU 2008:125). Betänkandet utgör resultatet av en överenskommelse som träffats mellan företrädarna för samtliga riksdagspartier. Vi har mot denna bakgrund enats om att inte avge några reservationer eller särskilda yttranden. Inte heller de sakkunniga avger några särskilda yttranden.

Den reformerade regeringsformen ska träda i kraft den 1 januari 2011. Vi har utgått från att de övriga föreslagna förändringarna i lag träder i kraft samtidigt. Skulle en annan ordning under beredningen av våra förslag framstå som angelägen förutsätter vi att frågan avgörs av partierna i enighet.

Utöver de förslag till ändringar i regeringsformen som vi nu lämnar har förslag till sådana ändringar också lämnats i andra betänkanden, bl.a. av Integritetsskyddskommittén i Skyddet för den personliga integriteten – Bedömningar och förslag (SOU 2008:3). Vi förutsätter att dessa förslag samordnas med beredningen av våra förslag och att det i denna beredning ingår parlamentariska inslag.

Vårt uppdrag är härigenom avslutat.

Stockholm den 17 december 2008

*Per Unckel*

*Mats Einarsson*

*Peter Eriksson*

*Gun Hellsvik*

*Johan Hirschfeldt*

*Lena Hjelm-Wallén*

*Lena Isaksson*

*Morgan Johansson*

*Kerstin Lundgren*

*Göran Magnusson*

*Henrik Sjöholm*

*Ingvar Svensson*

*Henrik von Sydow*

*Daniel Tarschys*

*Marita Ulvskog*

*/Anders Eka*

*Daniel Gustavsson*

*Frida Göranson*

*Jenny Jonasson*

*Thomas Lindstam*

*Lars-Åke Ström*

*David Törngren*

*Sara Freeman*

# Innehåll

## DEL I

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>21</b>
<b>Summary .....</b>	<b>37</b>
<b>Förkortningar .....</b>	<b>53</b>
<b>Regeringsformens nya lydelse enligt utredningens förslag .....</b>	<b>55</b>

## I. INLEDNING

<b>1 Utredningens uppdrag och arbete .....</b>	<b>107</b>
1.1 Utredningens uppdrag.....	107
1.2 Utredningens arbete .....	108
<b>2 Huvuddragen i regeringsformen .....</b>	<b>113</b>
<b>3 Reformarbetet efter regeringsformens tillkomst .....</b>	<b>119</b>
<b>4 Regeringsformens struktur och språk.....</b>	<b>123</b>
4.1 Bakgrund .....	123
4.2 Överväganden .....	126

## II. VALSYSTEMET

<b>5</b>	<b>Huvuddragen i valsystemet .....</b>	<b>133</b>
5.1	Bakgrund.....	133
5.1.1	Utgångspunkter .....	133
5.1.2	Valsystem och metoder för mandatfördelning .....	134
5.1.3	Spärrar mot små partier .....	142
5.1.4	Vårt nuvarande valsystem.....	143
5.1.5	Partibegreppet i regeringsformen .....	147
5.2	Överväganden.....	149
<b>6</b>	<b>Valkretsindelningen vid val till riksdagen.....</b>	<b>151</b>
6.1	Bakgrund.....	151
6.2	Överväganden.....	157
<b>7</b>	<b>Personvalsinslaget i valsystemet.....</b>	<b>161</b>
7.1	Bakgrund.....	161
7.2	Överväganden.....	165
<b>8</b>	<b>Proportionaliteten i valsystemet och riksdagens storlek.</b>	<b>167</b>
8.1	Bakgrund.....	167
8.2	Överväganden.....	171
<b>9</b>	<b>Den gemensamma valdagen och mandatperiodens längd.....</b>	<b>173</b>
9.1	Bakgrund.....	173
9.2	Överväganden.....	176
9.2.1	Gemensam valdag eller skilda valdagar .....	176
9.2.2	Mandatperiodens längd.....	177



<b>10</b>	<b>Budgetbehandlingen och valdagens förläggning.....</b>	<b>179</b>
10.1	Bakgrund .....	179
10.2	Överväganden .....	184
<b>11</b>	<b>Extra val till riksdagen .....</b>	<b>187</b>
11.1	Bakgrund .....	187
11.2	Överväganden .....	188
<b>12</b>	<b>Rösträtt och valbarhet i riksdagsval och val till Europaparlamentet .....</b>	<b>191</b>
12.1	Bakgrund .....	191
12.2	Överväganden .....	192
<b>13</b>	<b>Kommunala valfrågor.....</b>	<b>195</b>
13.1	Proportionaliteten vid val till kommunfullmäktige .....	195
13.1.1	Bakgrund .....	195
13.1.2	Överväganden .....	197
13.2	Extra val efter beslut av kommunfullmäktige .....	198
13.2.1	Bakgrund .....	198
13.2.2	Överväganden .....	199
13.3	Extra val vid indelningsändringar.....	201
13.3.1	Bakgrund .....	201
13.3.2	Överväganden .....	203
13.4	Kriterierna för rösträtt och valbarhet .....	204
13.4.1	Bakgrund .....	204
13.4.2	Överväganden .....	205
<b>14</b>	<b>Vissa andra valfrågor.....</b>	<b>209</b>
14.1	Offentliga valförberedelser.....	209
14.1.1	Bakgrund .....	209
14.1.2	Överväganden .....	213
14.2	Rätten att kandidera i flera valkretsar vid riksdagsval.....	214
14.2.1	Bakgrund .....	214

14.2.2 Överväganden.....	216
14.3 Ersättarordningen vid dubbelvalsavveckling .....	217
14.3.1 Bakgrund .....	217
14.3.2 Överväganden.....	218
14.4 Valmyndigheten – en myndighet under regeringen eller riksdagen .....	219
14.4.1 Bakgrund .....	219
14.4.2 Överväganden.....	220

### III. FOLKOMRÖSTNINGAR

<b>15 Nationella folkomröstningar .....</b>	<b>223</b>
15.1 Bakgrund.....	223
15.2 Överväganden.....	230
15.2.1 Rådgivande folkomröstningar.....	230
15.2.2 Folkomröstningar om vilande förslag till grundlagsändring.....	238
<b>16 Kommunala folkomröstningar och folkinitiativ .....</b>	<b>243</b>
16.1 Bakgrund.....	243
16.2 Överväganden.....	247
16.2.1 Utformningen av folkinitiativet.....	247
16.2.2 Kommunala folkomröstningar.....	252

### IV. FÖRHÅLLET MELLAN REGERINGEN OCH RIKSDAGEN

<b>17 Regeringsbildning och misstroendeförklaring.....</b>	<b>257</b>
17.1 Bakgrund.....	257
17.1.1 Den nuvarande regleringen.....	258
17.1.2 Tillämpningen av bestämmelserna .....	266
17.2 Överväganden.....	269

<b>18</b>	<b>Prövning av regeringsfrågan efter val .....</b>	<b>271</b>
18.1	Bakgrund .....	271
18.2	Överväganden .....	273
<b>19</b>	<b>Riksdagens kontrollmakt .....</b>	<b>279</b>
19.1	Allmänt om kontrollmakten .....	279
19.1.1	Bakgrund .....	279
19.1.2	Överväganden .....	286
19.2	Konstitutionsutskottets granskning.....	288
19.2.1	Bakgrund .....	288
19.2.2	Överväganden .....	297
19.3	Uppföljning och utvärdering.....	299
19.3.1	Bakgrund .....	299
19.3.2	Överväganden .....	301
19.4	Tillkännagivanden .....	302
19.4.1	Bakgrund .....	302
19.4.2	Överväganden .....	304

## **V. DOMSTOLARNA OCH FÖRVALTNINGEN**

<b>20</b>	<b>Regleringen av domstolarnas oberoende .....</b>	<b>309</b>
20.1	Bakgrund .....	309
20.1.1	Bestämmelser i regeringsformen om domstolarna ...	309
20.1.2	Internationella dokument .....	311
20.1.3	Tidigare utredningar om domstolarnas oberoende ..	312
20.2	Överväganden .....	313
20.2.1	Generellt om regleringen avseende domstolarnas oberoende.....	313
20.2.2	Några ytterligare frågor om domstolarnas oberoende.....	315

<b>21</b>	<b>Utnämningen av ordinarie domare .....</b>	<b>319</b>
21.1	Bakgrund.....	319
21.1.1	Allmänna utgångspunkter.....	319
21.1.2	Dagens ordning för utnämning av ordinarie domare .....	320
21.1.3	Tidigare utredningar .....	321
21.1.4	Domarutnämningar i Danmark, Finland och Norge .....	323
21.2	Överväganden.....	324
21.2.1	Principiella utgångspunkter.....	324
21.2.2	Uppgiften att utnämna ordinarie domare.....	326
21.2.3	Ansöknings- eller kallelseförfarande .....	328
21.2.4	Beredning i en förslagsnämnd .....	330
21.2.5	Regeringens handläggning efter nämndens förslag .....	335
<b>22</b>	<b>Avskedande och disciplinansvar avseende domare .....</b>	<b>337</b>
22.1	Bakgrund.....	337
22.2	Överväganden.....	338
22.2.1	Ordinarie domare utom justitieråd och regeringsråd .....	338
22.2.2	Justitieråd och regeringsråd.....	341
<b>23</b>	<b>Regeringsformens bestämmelser om rättskipning och förvaltning .....</b>	<b>345</b>
23.1	Bakgrund.....	345
23.2	Överväganden.....	346
23.2.1	Särskilda kapitel om rättskipningen och förvaltningen .....	346
23.2.2	Regleringen om rättskipningen.....	348
23.2.3	Regleringen om förvaltningen.....	349
<b>24</b>	<b>Normkontrollen i framtiden.....</b>	<b>357</b>
24.1	Bakgrund.....	357
24.1.1	Inledning.....	357
24.1.2	Lagrådets granskning .....	358

24.1.3	Lagprövning enligt 11 kap. 14 § regeringsformen ....	364
24.2	Överväganden .....	374
24.2.1	Principiella utgångspunkter .....	374
24.2.2	Förhandskontrollen.....	377
24.2.3	Prövningen i efterhand.....	379

## VI. VISSA FRI- OCH RÄTTIGHETER

<b>25</b>	<b>Skyddet för grundläggande fri- och rättigheter enligt regeringsformen och Europakonventionen .....</b>	<b>385</b>
25.1	Bakgrund .....	385
25.1.1	Inledning .....	385
25.1.2	Bestämmelserna i 2 kap. regeringsformen.....	387
25.1.3	Europakonventionen .....	393
25.2	Överväganden .....	403
<b>26</b>	<b>Vissa frågor om diskrimineringskyddet .....</b>	<b>407</b>
26.1	Bakgrund .....	407
26.1.1	2 kap. 15 § regeringsformen.....	407
26.1.2	Användningen av begreppet ras.....	408
26.1.3	Diskriminering på grund av sexuell läggning.....	411
26.2	Överväganden .....	412
26.2.1	Användningen av begreppet ras.....	412
26.2.2	Diskriminering på grund av sexuell läggning.....	414
<b>27</b>	<b>Rätt till rättvis rättegång .....</b>	<b>419</b>
27.1	Bakgrund .....	419
27.2	Överväganden .....	424
<b>28</b>	<b>Egendomsskyddet .....</b>	<b>429</b>
28.1	Bakgrund .....	429
28.1.1	Egendomsskyddet i regeringsformen.....	429
28.1.2	Egendomsskyddet i Europakonventionen.....	431
28.1.3	Något om egendomsskyddet i de övriga nordiska länderna .....	432

28.1.4	Tidigare utredningar m.m.....	432
28.1.5	Rätten till ersättning vid expropriation m.m.....	440
28.2	Överväganden.....	443
28.2.1	Inledning.....	443
28.2.2	Full ersättning vid expropriation .....	443
28.2.3	Ersättning vid ingrepp till skydd för miljön m.m. ....	445
<b>29</b>	<b>Andra frågor om grundlagsskydd.....</b>	<b>451</b>
29.1	Barns rätt.....	451
29.1.1	Bakgrund .....	451
29.1.2	Överväganden.....	453
29.2	Samier och andra nationella minoriteter .....	454
29.2.1	Bakgrund .....	454
29.2.2	Överväganden.....	457
29.3	Forskningens och kulturens frihet.....	458
29.3.1	Bakgrund .....	458
29.3.2	Överväganden.....	464
29.4	Integritetsskydd .....	469
29.4.1	Bakgrund .....	469
29.4.2	Överväganden.....	473
29.5	Rättighetsreglernas koppling till medborgarskap.....	475
29.5.1	Bakgrund.....	475
29.5.2	Överväganden.....	478

## VII. INTERNATIONELLA FRÅGOR

<b>30</b>	<b>Grundlagsregleringen av det internationella samarbetet.....</b>	<b>483</b>
30.1	Bakgrund.....	483
30.1.1	Regeringsformen och folkrätten .....	483
30.1.2	Regeringsformen och EU.....	486
30.2	Överväganden.....	496
30.2.1	En bestämmelse om medlemskap i EU och om annat internationellt samarbete.....	496
30.2.2	Villkoren för överlåtelse av beslutanderätt till EU ...	498

30.2.3 En enhetlig omröstningsregel vid överlåtelse av beslutanderätt.....	501
--	-----

### **31 Krig, krigsfara och nödsituationer..... 503**

31.1 Bakgrund .....	503
31.1.1 Krig och krigsfara .....	503
31.1.2 Befogenheten att sätta in rikets försvarsmakt m.m.....	508
31.1.3 Nödsituationer.....	510
31.2 Överväganden .....	512
31.2.1 Regler om krig och krigsfara i regeringsformen .....	512
31.2.2 Regeringsformens särskilda regler om ockupation ..	512
31.2.3 Utformningen av reglerna i förhållande till dagens säkerhetspolitiska situation .....	516
31.2.4 Riksdagens återtagande av sina befogenheter från krigsdelegationen.....	520
31.2.5 Krigsförklaring.....	520
31.2.6 Nödsituationer.....	521

## **VIII. ANDRA ÄNDRINGSFÖRSLAG**

### **32 Kommunerna ..... 531**

32.1 Bakgrund .....	531
32.2 Överväganden .....	537
32.2.1 Kommunal självstyrelse – en princip för all kommunal verksamhet .....	537
32.2.2 Lagstiftning som berör den kommunala självstyrelsen .....	538
32.2.3 Skatteutjämning mellan kommuner .....	539
32.2.4 Kommunernas medverkan som remissinstanser .....	540
32.2.5 Ett kapitel om kommunerna i regeringsformen .....	542

### **33 Normgivningsmakten ..... 545**

33.1 Bakgrund .....	545
33.1.1 Den nuvarande regleringen .....	545
33.1.2 Allmänt om behovet av en översyn .....	546

33.1.3	Gränsdragningen mellan civilrätt och offentlig rätt.....	547
33.1.4	Delegation inom vissa ämnesområden.....	548
33.1.5	Vissa straffrättsliga föreskrifter.....	548
33.1.6	Förhållandet till konstitutionell praxis .....	549
33.1.7	Trängselskatt och kommunala parkeringsavgifter ....	551
33.2	Överväganden.....	553
33.2.1	Allmänna utgångspunkter .....	553
33.2.2	Förenklingar och förtydliganden .....	555
33.2.3	Vissa straffrättsliga föreskrifter.....	560
33.2.4	Anpassningar till konstitutionell praxis .....	561
33.2.5	Trängselskatt och kommunala parkeringsavgifter ....	562
<b>34</b>	<b>Finansmakten .....</b>	<b>565</b>
34.1	Bakgrund.....	565
34.2	Överväganden.....	569
34.2.1	Allmänna utgångspunkter .....	569
34.2.2	Sammanställning av budgeten .....	570
34.2.3	Behov av medel för rikets försvar .....	572
34.2.4	Provisorisk budget .....	573
34.2.5	Riktlinjer för statsverksamheten.....	575
34.2.6	Användningen av statens medel.....	577
34.2.7	Årsredovisning för staten.....	579
<b>35</b>	<b>Regeringsformens krav på medborgarskap för vissa anställningar .....</b>	<b>581</b>
35.1	Bakgrund.....	581
35.2	Överväganden.....	585
<b>36</b>	<b>Åtal och rättslig immunitet i regeringsformen .....</b>	<b>593</b>
36.1	Bakgrund.....	593
36.1.1	Regeringsformens bestämmelser om rättslig immunitet .....	593
36.1.2	Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen, m.m. ....	598
36.2	Överväganden.....	607



36.2.1	Det rättsliga immunitetsskyddets omfattning.....	607
36.2.2	En anpassning av regleringen till de internationella åtagandena.....	610
<b>37</b>	<b>Några frågor om riksdagsarbetet.....</b>	<b>615</b>
37.1	Riksdagsärenden som faller.....	615
37.1.1	Bakgrund.....	615
37.1.2	Överväganden.....	617
37.2	Offentlighet i kammaren.....	618
37.2.1	Bakgrund.....	618
37.2.2	Överväganden.....	619
<b>38</b>	<b>Konsekvenser av våra förslag .....</b>	<b>621</b>

## DEL 2

<b>Författningsförslag .....</b>	<b>649</b>
1. Förslag till lag om ändring i regeringsformen.....	649
2. Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen.....	708
3. Förslag till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen.....	709
4. Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen.....	711
5. Förslag till lag om ändring i lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn.....	734
6. Förslag till lag om ändring i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.....	735
7. Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)....	737
8. Förslag till lag om ändring i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning.....	741
9. Förslag till lag om ändring i vallagen (2005:837).....	742
10. Förslag till lag (0000:000) om utnämning av ordinarie domare.....	744

<b>Författningskommentar .....</b>	<b>747</b>
1. Förslaget till lag om ändring i regeringsformen .....	747
2. Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen.....	815
3. Förslaget till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen ...	816
4. Förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen.....	817
5. Förslaget till lag om ändring i lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn .....	820
6. Förslaget till lag om ändring i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.....	821
7. Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (1991:900).....	822
8. Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning .....	826
9. Förslaget till lag om ändring i vallagen (2005:837) .....	827
10. Förslaget till lag (0000:000) om utnämning av ordinarie domare.....	829
<b>Bilagor .....</b>	<b>833</b>
Bilaga 1 Kommittédirektiv.....	833
Bilaga 2 Regeringsformens nuvarande lydelse .....	855
Bilaga 3 Expert- och referensgrupper.....	889
Bilaga 4 Forskaruppdrag.....	893
Bilaga 5 Skriftserie .....	897
Bilaga 6 Konferenser och seminarier .....	901
Bilaga 7 Paragrafregister .....	907

DEL 1

# Sammanfattning

## Utredningens uppdrag

Sverige har liksom de flesta andra länder en skriven författning. I många länder kallas författningen konstitution, i Sverige grundlag. I flertalet länder finns reglerna i ett sammanhållet dokument men i Sverige har vi fyra grundlagar: regeringsformen, successionsordningen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. De centrala bestämmelserna om vårt statsskick finns i regeringsformen, som närmast motsvarar konstitutionen i andra länder.

Den i dag gällande regeringsformen är resultatet av ett omfattande reformarbete. Den trädde i kraft 1975. Ett antal ändringar har skett i regeringsformen under de år som den varit i kraft. Någon större samlad översyn har dock inte gjorts. Mot denna bakgrund och med hänsyn till de förändringar som samhället genomgått sedan mitten av 1970-talet tillsattes Grundlagsutredningen under 2004.

Grundlagsutredningen är en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att göra en samlad översyn av regeringsformen. Vårt arbete har getts vida ramar. Vi har i princip varit oförhindrade att ta upp alla frågor som kan anses falla inom ramen för de frågeställningar som uppdraget omfattar.

I uppdraget har också ingått frågor som rör den kommunala demokratin.

Någon total författningsreform har det däremot inte varit fråga om. Grunderna för Sveriges statsskick liksom det förhållandet att Sverige är en monarki har inte ingått i uppdraget.

Vårt uppdrag har omfattat ett mycket stort antal frågor. Behovet av probleminventering och faktainhämtning har också varit stort. I vårt arbete har vi haft stöd av ett flertal expertgrupper och forskare inom framför allt de juridiska och statsvetenskapliga

områdena. Vi har också gjort studieresor bl.a. till de övriga nordiska länderna samt till Tyskland, Ungern och Österrike.

Vi har även haft i uppgift att skapa debatt och stimulera det offentliga samtalet om författningpolitiska frågor och om det svenska folkstyret. Vi har därför hållit ett antal konferenser och seminarier om konstitutionella frågor. Vi har också haft en hemsida där rapporter, promemorior och konferensdokumentation har publicerats, liksom gästkrönikor av ett relativt stort antal debattörer och experter. Genom att medverka vid olika seminarier och andra sammankomster med organisationer, universitet och liknande har vi deltagit i pågående diskussioner om konstitutionella frågor.

Efter en samlad översyn av regeringsformen föreslår vi en rad förändringar av den mest centrala grundlagen. Syftet är att ge Sverige en god grund för en utveckling och fördjupning av folkstyret.

### **Regeringsformens struktur och språk**

Regeringsformen är i dag uppdelad på 13 kapitel. Någon förändring av regeringsformens övergripande form har inte skett under de drygt 30 år som den har varit gällande. De ändringar som har gjorts under dessa år har inte påverkat antalet kapitel och i huvudsak inte heller hur bestämmelserna varit disponerade inom kapitlen.

Inom ramen för vår samlade översyn har vi förutom det sakliga innehållet i regeringsformen även behandlat regeringsformens struktur och språkliga utformning. Vi föreslår två nya kapitel, ett om förvaltningen och ett om kommunerna, vilket medför vissa förändringar.

Vi föreslår vidare att vissa omflyttningar och uppdelningar av bestämmelserna görs i syfte att göra regeringsformen tydligare och mer överskådlig. Av samma skäl införs rubriker i flertalet av kapitlen. Lagtexten anpassas också i huvudsak till det lagspråk som används i dag. Vissa uttryck som har ansetts otidsenliga har ersatts av enklare och tydligare begrepp. Vi har också använt ett könsneutralt språk vid utformningen av bestämmelserna.

## Valsystemet

I regeringsformens inledande paragraf slås det fast att all offentlig makt i Sverige utgår från folket. Folkstyrelsen är indirekt och representativ. Medborgarna väljer med allmän och lika rösträtt den beslutande församlingen. Den representativa formen för folkstyrelsen betonas särskilt i regeringsformens inledande kapitel där det framhålls att riksdagen är folkets främsta företrädare och att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar.

Den svenska formen av representativ demokrati innebär på riksplanet att det finns en riksdag bestående av en kammare med 349 ledamöter. Dessa väljs genom fria, hemliga och direkta val. Rösträttsåldern liksom valbarhetsåldern är 18 år. Röstning sker på parti med möjlighet för väljarna att avge en särskild personröst. Ordinarie val till riksdagen hålls vart fjärde år.

Valsystemet är proportionellt. Av de 349 riksdagsmandaten är 310 fasta valkretsmandat som tilldelas valkretsarna i förhållande till antalet röstberättigade i varje krets. De resterande 39 utjämningsmandaten används för att korrigera de avvikelser från en riksproportionell fördelning som kan uppkomma vid fördelningen av de fasta valkretsmandaten. Det finns en spärr i systemet som innebär att endast ett parti som fått minst fyra procent av rösterna i hela riket deltar i mandatfördelningen. Ett parti som har fått minst tolv procent av rösterna i en valkrets deltar dock i fördelningen av de fasta valkretsmandaten i valkretsen.

Varje väljare kan lämna en särskild personröst. Syftet med personvalsinslaget i valsystemet är dels att väljarna ska ges bättre möjlighet att påverka vilka som ska representera dem, dels att förstärka kontakterna mellan väljare och valda. För att göra en avvägning mellan partiernas och väljarnas inflytande över vilka kandidater som ska bli valda finns en spärr för personrösterna. I riksdagsvalet krävs att personrösterna för en kandidat ska motsvara minst åtta procent av partiets röster i valkretsen. Vid övriga val krävs minst fem procent.

Vi föreslår att spärren för personrösterna i riksdagsvalet sänks till fem procent. En enhetlig spärrnivå för personvalet kommer därmed att gälla för samtliga val. I samband härmed har vi också föreslagit ett förstärkt krav på information till väljarna om personvalets innebörd.

Enligt den nuvarande ordningen hålls val till riksdagen den tredje söndagen i september. Dagens regler innebär att

förutsättningarna för att en ny regering ska hinna med att sätta sin prägel på sitt första budgetförslag är begränsade. Som ett led i att skapa bättre förutsättningar föreslår vi att valdagen flyttas från den tredje till den andra söndagen i september.

Även på det kommunala området föreslås vissa ändringar av valsystemet. Vi föreslår bl.a. att en möjlighet införs för kommunfullmäktige att besluta om extra val till fullmäktige mellan ordinarie val. Extra val ska hållas om minst två tredjedelar av de närvarande ledamöterna röstar för det.

Vi har dessutom enats om att föreslå att frågan om proportionaliteten i kommunala val tillsammans med frågan om offentliga valförberedelser utreds vidare.

### Folkomröstningar och folkinitiativ

Möjligheten att hålla rådgivande nationella folkomröstningar är ett komplement till den representativa demokratin. Sådana omröstningar kan bl.a. bidra till att öka medborgarnas politiska engagemang och till att vitalisera demokratin. De har även en folkbildande effekt. Enligt dagens regler kan rådgivande nationella folkomröstningar anordnas efter beslut av riksdagen. Dessa regler ger goda möjligheter att hålla rådgivande nationella folkomröstningar.

Enligt regeringsformen finns även möjlighet att hålla beslutande folkomröstningar om vilande grundlagsförslag. Vi föreslår en mindre förändring av dessa bestämmelser i syfte att uppnå en ordning som är rimligare och mer rättvisande utan att samtidigt försvåra genomförandet av förändringar av grundlagen.

I kommunallagstiftningen finns bestämmelser som gör det möjligt för kommuner och landsting att ordna kommunala folkomröstningar. Sådana folkomröstningar beslutas av fullmäktige. En möjlighet att få till stånd en folkomröstning genom s.k. folkinitiativ finns också. Folkinitiativet innebär i dag att ett ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga får väckas i fullmäktige av minst fem procent av de röstberättigade i kommunen eller landstinget. Det är sedan fullmäktige som beslutar om en folkomröstning ska genomföras.

Dagens bestämmelser om kommunalt folkinitiativ fungerar enligt vår mening inte tillfredsställande. De har inte bidragit till att stärka den lokala demokratin på det sätt som var tanken när de

infördes. Vi föreslår därför att bestämmelserna om folkinitiativet ändras. En kommunal rådgivande folkomröstning ska enligt förslaget hållas i en fråga om minst tio procent av de röstberättigade begär det. Som huvudregel ska fullmäktige inte kunna avslå en sådan begäran. För att förhindra att en folkomröstning hålls i frågor som helt saknar förankring i fullmäktige ska det dock finnas en möjlighet för fullmäktige att avslå ett folkinitiativ. En förutsättning för detta är att två tredjedelar av ledamöterna motsätter sig initiativet.

## Riksdag och regering

Parlamentarism innebär att makten ligger hos folkrepresentationens, parlamentets, majoritet. Regeringen ska ha parlamentets förtroende eller i varje fall tolereras av parlamentet. Den svenska parlamentarismen bygger på s.k. negativ parlamentarism. Regeringen kan utses enligt reglerna i regeringsformen och därefter sitta kvar så länge inte riksdagens majoritet har uttalat att regeringen inte har dess förtroende. Den andra grundformen av parlamentarism, s.k. positiv parlamentarism, innebär ett krav på att regeringen i stället måste ha ett uttryckligt stöd av en riksdagsmajoritet.

Tillämpningen av de gällande bestämmelserna visar enligt vår mening att dagens reglering i allt väsentligt fungerar väl.

Vi föreslår emellertid att det införs en bestämmelse som innebär att riksdagen efter val genom omröstning ska pröva frågan om statsministerns stöd. Detta innebär att en omröstning ska hållas i riksdagen efter varje val för att pröva frågan om den sittande regeringens parlamentariska bas i den nyvalda riksdagen. Enligt bestämmelsen ska regeringen kunna sitta kvar så länge inte en majoritet av riksdagens ledamöter, dvs. minst 175 ledamöter, röstar mot regeringen. Omröstningen ska endast hållas om inte statsministern dessförinnan har entledigats som ett resultat av en misstroendeförklaring eller avgått på egen begäran.



## Riksdagens kontrollmakt

Riksdagen granskar enligt regeringsformen rikets styrelse och förvaltning. Att regeringen utövar sin makt under ansvar inför riksdagen framgår också av reglerna i 12 kap. regeringsformen om riksdagens kontrollmakt. Kontrollmakten består enligt dessa bestämmelser av den granskning som utförs av konstitutionsutskottet, riksdagsledamöters interpellationer och frågor, den granskning som utförs av riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen samt möjligheten till misstroendeförklaring.

I fråga om kontrollmakten föreslås vissa förtydliganden. Det gäller i första hand konstitutionsutskottets granskning. Utskottet granskar statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Utskottet har enligt dagens reglering rätt att för granskningen få ut protokollen över beslut i regeringsärenden och de handlingar som hör till dessa ärenden. I vårt förslag utvidgas konstitutionsutskottets uttryckliga rätt till handlingar. Utöver protokollen i regeringsärenden och de övriga handlingar som hör till dessa ärenden ska konstitutionsutskottet enligt förslaget även få ut de handlingar hos regeringen som utskottet finner nödvändiga för sin granskning. Syftet med tillägget är att rätten att få tillgång till handlingar bättre ska korrespondera med utskottets granskningsområde.

Vidare införs en bestämmelse i regeringsformen om att varje riksdagsutskott ska följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom utskottets ämnesområde. Därmed betonas ytterligare riksdagens ansvar för uppföljning och utvärdering av tidigare riksdagsbeslut.

## Domstolsfrågor

Domstolarna är genom sina rättskipande uppgifter viktiga organ i vårt samhälle. Domstolarnas roll innefattar betydligt mer än att lösa tvister och pröva brottmål. Domstolarna ska värna rättsstaten och den enskilde medborgarens rättigheter bl.a. genom uppgiften att se till att de i demokratisk ordning beslutade författningarna tillämpas på ett korrekt sätt. Domstolarna har också rättsskapande uppgifter exempelvis genom de högsta domstolarnas roll som prejudikatinstanser. Sveriges medlemskap i EU och de förpliktelser som följer av bl.a. Europakonventionen har ytterligare tydliggjort

domstolarnas roll i samhället och deras betydelse som en garanti för medborgarnas rättigheter.

Vi föreslår att en bestämmelse införs som innebär att varje domstol själv bestämmer hur dömande uppgifter ska fördelas inom domstolen. Vidare avskaffas rätten för JO och JK att närvara vid domstolars och förvaltningsmyndigheters överläggningar.

Även frågor rörande utnämningen av ordinarie domare och domares rättsliga ställning i olika avseenden har betydelse för domstolarnas och domarnas oberoende. Vi anser att förfarandet vid utnämningen av ordinarie domare ska vara utformat på ett sådant sätt att domstolarnas och domarnas självständiga ställning inte kan ifrågasättas. Utnämning förfarandet måste också säkerställa en bred rekrytering av hög kvalitet.

Vi föreslår därför att det i regeringsformen slås fast att grunderna för utnämning förfarandet när det gäller ordinarie domare ska regleras i lag. Vi föreslår också en lag om utnämningen av ordinarie domare. Enligt den ordning som vi föreslår ska regeringen även fortsättningsvis utnämna ordinarie domare men dagens kallelse förfarande för högre domartjänster avskaffas. Det innebär att alla domarbefattningar ska ledigförklaras. Ärenden om utnämning av ordinarie domare ska beredas i en förslagsnämnd som ska bestå av sex domare, en advokat och två representanter för allmänheten.

Reglerna om åtal mot justitieråd för brott i utövningen av tjänsten bör också ändras. Sådana åtal ska enligt vårt förslag prövas av Regeringsrätten i stället för som i dag av Högsta domstolen. På detta sätt undviker man att någon av de högsta domstolarna prövar mål som rör någon av den egna domstolens ledamöter. Samma ordning ska gälla även bl.a. frågan om ett justitieråd ska skiljas från sin anställning. Vi föreslår också vissa förändringar när det gäller förfarandet vid prövningen av avskedande och disciplinansvar för andra ordinarie domare.

## **Regeringsformens bestämmelser om rättskipning och förvaltning**

I regeringsformen finns i dag de bestämmelser som rör rättskipningen och förvaltningen i ett gemensamt kapitel. Där finns också gemensamma bestämmelser som rör all offentlig verksamhet.

Vi föreslår att bestämmelserna om rättskipningen och förvaltningen delas upp i två olika kapitel. Det nya kapitlet om rättskipningen ska innehålla de bestämmelser som i dag finns i 11 kap. och som rör domstolarna och domarna. Det nya kapitlet om förvaltningen ska innehålla de bestämmelser som i dag finns i 11 kap. och som rör förvaltningen. Utformningen av bestämmelserna om den grundläggande statliga förvaltningsorganisationen under regeringen och om överlåtelse av förvaltningsuppgifter förenklas dessutom.

### Normkontrollen i framtiden

Normprövning bygger på synsättet att föreskrifter, dvs. bindande generella rättsregler, ingår i ett hierarkiskt system där det finns olika nivåer. För svensk del avses här grundlag, vanlig lag, förordning (regeringsföreskrifter) samt myndighetsföreskrifter och kommunala föreskrifter. Normprövningen går ut på att en föreskrift på lägre nivå prövas mot en föreskrift på högre nivå och att föreskriften på den högre nivån ”tar över” om en konflikt skulle föreligga. Det är ofta prövningen av förhållandet mellan grundlag och lag som står i centrum i diskussionen om normprövningen.

Normprövning utförs av Lagrådet genom en förhandskontroll av lagförslag som görs under lagstiftningsprocessen. Normprövning utförs också av domstolar och andra offentliga organ i deras verksamhet. Det är då fråga om prövning av lagar eller andra föreskrifter i konkreta fall. När det gäller lagar har det svenska normkontrollsystemet således inslag av både förhandskontroll och efterhandsgranskning.

Vår utgångspunkt har varit att normkontrollsystemet även fortsättningsvis ska innehålla både förhandskontroll och en möjlighet till prövning i efterhand. När det gäller förhandskontrollen görs vissa förändringar i regeringsformen i syfte att ytterligare markera betydelsen av Lagrådets granskning. I den nuvarande regleringen anges att ett yttrande från Lagrådet *bör* inhämtas i vissa angivna fall. Vi föreslår att sådana yttranden istället *ska* inhämtas. På så vis görs Lagrådets granskning obligatorisk i de lagstiftningsärenden som omfattas av granskningen. Vidare föreslår vi att det s.k. viktighetskriteriet tas bort. Regeringen eller ett riksdagsutskott ska således inte längre kunna avstå från att höra Lagrådet med hänvisning till att en lag

inte bedöms som viktig för enskilda eller från allmän synpunkt. Vi föreslår dessutom att Lagrådets kansli förstärks med juridisk kompetens, t.ex. genom att en eller flera föredragande knyts dit.

När det gäller prövningen i efterhand innebär den nuvarande regleringen att en domstol eller annat offentligt organ bara ska underlåta att tillämpa en lag eller förordning om felet är uppenbart. Vi har kommit fram till att detta s.k. uppenbarhetskrav bör avskaffas. Det bör i lagtexten i stället införas en erinran om att vid lagprövning ska grundsatserna om folksuveränitet och lagbundenhet, med dess princip om normhierarki, särskilt beaktas.

Den prövning av lagar och andra föreskrifter som behandlas i bestämmelsen är begränsad till situationer då frågan om t.ex. en lags förenlighet med grundlag uppkommer i ett specifikt tillämpningsfall som ska avgöras av t.ex. domstol (s.k. konkret prövning). Liksom i dag ska prövningen utföras av alla domstolar och andra offentliga organ där normkonfliktfrågor uppkommer i rättstillämpningen.

### Skyddet för grundläggande fri- och rättigheter

De svenska fri- och rättighetsreglerna återfinns främst i 2 kap. regeringsformen. Den allmänna och lika rösträtten kommer till uttryck i 1 kap. regeringsformen. Genom tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen ges vissa aspekter av yttrandefriheten och informationsfriheten ett förstärkt och detaljerat grundlagsskydd. En viktig beståndsdel i det svenska skyddet för fri- och rättigheter är också bestämmelserna i Europakonventionen. Konventionen gäller sedan 1995 som svensk lag och har dessutom getts en särskild konstitutionell ställning genom förbudet i 2 kap. 23 § regeringsformen mot normgivning i strid med den konventionen.

I betänkandet föreslås vissa ändringar av bestämmelserna om det grundläggande skyddet för fri- och rättigheter i regeringsformen.

När det gäller diskrimineringsskyddet lämnar vi två förslag. Enligt den i dag gällande lydelsen av regeringsformen får lag eller annan föreskrift inte innebära att någon medborgare missgynnas därför att han eller hon med hänsyn till ras, hudfärg eller etniskt ursprung tillhör en minoritet. Vi föreslår att begreppet *ras* tas bort i syfte att uttrycka diskrimineringsskyddet på ett bättre sätt. I stället anges diskrimineringsgrunderna som *etniskt ursprung, hudfärg eller*

*annat liknande förhållande.* Någon innehållsmässig ändring av diskrimineringskyddet är inte avsedd med den nya formuleringen.

Vi föreslår också att diskrimineringskyddet utvidgas så att det även omfattar ett förbud mot normgivning som innebär att någon missgynnas med hänsyn till sexuell läggning.

Vi föreslår också att det införs en bestämmelse om att en rättegång ska vara rättvis och ske inom skälig tid. Den svenska rättsordningen innehåller i dag ingen sådan bestämmelse på grundlagsnivå. Den överordnade bestämmelsen på området är artikel 6 i Europakonventionen. Syftet är att i regeringsformen införa en bestämmelse som till vissa delar motsvarar artikel 6. Den föreslagna bestämmelsen sträcker sig i ett avseende något längre än Europakonventionen. Det skydd som Europakonventionen ger omfattar endast mål om civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse om brott. Någon sådan begränsning införs inte i bestämmelsen i regeringsformen.

Vi föreslår vidare att regleringen av egendomsskyddet ändras så att huvudprincipen om full ersättning vid expropriation och annat sådant förfogande tydliggörs. Det ska således anges i bestämmelsen att full ersättning ska utgå för förlusten i sådana fall. Vidare föreslår vi ett tillägg i bestämmelsen som innebär att, i fråga om rätt till ersättning vid rådighetsinskränkningar rörande fast egendom som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl, gäller vad som följer av lag. Ersättningsrätten vid sådana rådighetsinskränkningar bör behandlas av en särskild utredning. I betänkandet anger vi utgångspunkterna för en sådan utredning.

Vi föreslår vidare en bestämmelse till skydd för forskningens frihet.

Vi lägger också ett förslag som innebär att det i regeringsformen förtydligas att det allmänna även ska verka för att barns rätt tas till vara. En sådan markering ligger i linje med Sveriges förpliktelser med anledning av FN:s konvention om barns rättigheter.

Slutligen lämnar vi ett förslag som rör samernas ställning. Bland de nationella minoriteterna intar samerna en särställning, särskilt som de också erkänns som ett urfolk. Detta förhållande motiverar enligt vår mening att samerna särskilt omnämns i regeringsformens inledande kapitel. I anslutning härtill bör vidare en justering av den befintliga regleringen göras så att det framgår att de etniska, språkliga och religiösa minoriteternas möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv *ska* främjas, i stället för *bör* främjas som i dag anges.

I detta sammanhang har också uppmärksammats de förslag till förstärkt skydd för den personliga integriteten som Integritetsskyddskommittén lämnat i sitt betänkande *Skyddet för den personliga integriteten – Bedömningar och förslag* (SOU 2008:3). Vi menar att ett skydd i linje med Integritetsskyddskommitténs förslag bör införas.

### Grundlagsregleringen av det internationella samarbetet

Sverige deltar aktivt i ett vidsträckt internationellt samarbete som har stor inverkan på det svenska samhället. Vårt medlemskap i EU är det samarbete som är av störst betydelse. Vi menar att EU-medlemskapet tydligt bör framgå för den som tar del av regeringsformen. Att Sverige är medlem i EU bör därför anges redan i det inledande kapitlet om statsskickets grunder. Regeringsformen innehåller inte heller någon allmän bestämmelse som berör vårt övriga internationella samarbete direkt med andra länder och inom ramen för olika internationella organisationer. Mot bakgrund av det samarbetets betydelse för det svenska samhället framstår detta som en brist i regeringsformen. Det bör enligt vår uppfattning uttryckligen framgå att Sverige deltar i internationellt samarbete. Det finns anledning att i en sådan bestämmelse särskilt framhålla det samarbete som sker inom ramen för FN och Europarådet.

Vi föreslår också vissa förändringar av bestämmelserna när det gäller överlåtelse av beslutanderätt med anledning av samarbetet inom EU. Syftet är att säkerställa att en betryggande majoritet av riksdagens ledamöter står bakom beslutet.

### Kommunerna

Den svenska folkstyrelsen förverkligas enligt regeringsformen bl.a. genom kommunal självstyrelse. Den kommunala självstyrelsen har en central ställning i Sverige och utgör en viktig del av vårt demokratiska system. Redan i dag markeras kommunernas särskilda ställning genom de bestämmelser som finns i regeringsformens inledande kapitel. Vi anser att det finns anledning att ytterligare markera kommunernas betydelse för det svenska samhällsskicket. Vi föreslår att så bör ske genom att kommunerna ges ett nytt särskilt kapitel i regeringsformen. I kapitlet regleras

sådana förhållanden som rör kommunerna och som kan anses specifika för den kommunala sektorn.

Vi föreslår också vissa ändringar av de bestämmelser som reglerar kommunerna i regeringsformen. Här kan särskilt nämnas att den kommunala självstyrelsen ges en tydligare markering i regeringsformen, bl.a. genom att det av regleringen uttryckligen framgår att principen gäller för all kommunal verksamhet.

Vidare bör det införas en bestämmelse som medför att de kommunala självstyrelseintressena beaktas vid lagstiftning. I bestämmelsen anges att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen aldrig bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Lagrådets granskning sträcks samtidigt ut till att omfatta all lagstiftning som kan få betydelse för den kommunala självstyrelsen. Vi anser dock inte att det finns skäl att låta riksdagens bedömning i dessa frågor bli föremål för lagprövning i efterhand.

I regeringsformen införs vidare en bestämmelse som förtydligar att skatteutjämning mellan kommuner kan ske.

### Normgivningsmakten

Med normgivningsmakten avses rätten att besluta om rättsregler, dvs. sådana regler som är bindande för enskilda och myndigheter och som gäller generellt. I regeringsformen benämns sådana regler föreskrifter. Normgivningsmakten regleras i huvudsak i 8 kap. regeringsformen men bestämmelser om normgivning finns även i andra kapitel i regeringsformen samt i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Vår översyn har gett upphov till ett antal förslag som syftar till att undanröja tillämpningsproblem samt skapa en reglering med mindre detaljrikedom och ökad överskådlighet. Dessutom har bestämmelserna i vissa avseenden anpassats till gällande praxis.

Förutom ändringar som är motiverade av dessa skäl föreslås vissa ytterligare justeringar av bestämmelserna. En ny inledande bestämmelse föreslås i 8 kap. för att förse kapitlet med en bättre upptakt och att göra det möjligt att förenkla de följande bestämmelserna i kapitlet. De bestämmelser som anger det s.k. primära lagområdet läggs samman i en bestämmelse. Den centrala bestämmelsen om delegation av normgivningsmakt till regeringen ändras så att den anger de områden där delegation inte är möjlig,

i stället för att som i dag räkna upp de områden inom vilka delegation får ske.

En bestämmelse som ger riksdagen möjlighet att bemyndiga kommuner att meddela föreskrifter om skatt som syftar till att reglera trafikförhållandena i kommunen införs. Syftet med bestämmelsen är att undanröja det konstitutionella hinder som i dag finns mot en sådan ordning när det gäller parkeringsavgifter och trängselskatt.

## Finansmakten

Med finansmakten avses rätten att bestämma om inkomster till staten och att förfoga över statens tillgångar, främst genom beslut om utgifter. Inkomsterna utgörs framför allt av skatter och avgifter men också av intäkter av privaträttslig karaktär, t.ex. utdelning på de aktier som staten äger. Den nuvarande regleringen beskriver på ett övergripande sätt riksdagens och regeringens befogenheter på budgetområdet. Regleringen kompletteras av bestämmelser i riksdagsordningen och i lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

Vi anser att utgångspunkten för bestämmelserna om finansmakten i regeringsformen även i fortsättningen bör vara att på ett övergripande sätt reglera riksdagens och regeringens befogenheter på budgetområdet. Endast bestämmelser som är av sådan vikt och har erhållit en sådan politisk acceptans att de inte kan antas bli föremål för ändring inom överskådlig tid bör finnas i regeringsformen. Inom denna ram bör bestämmelserna så tydligt som möjligt återspegla den faktiska budgetprocessen. I vår översyn av kapitlet föreslår vi att vissa bestämmelser utgår och att viss konstitutionell praxis lagfästs. Vissa andra förslag till ändringar ges också i betänkandet.

Den nuvarande regleringen av situationen då någon budget inte har beslutats före budgetperiodens början kompletteras med en bestämmelse. Den innebär att om riksdagen inte ens provisoriskt har beslutat om anslag för ett visst ändamål så ska den senaste budgeten, med de ändringar som följer av andra beslut av riksdagen, gälla till dess annat beslutats.

En bestämmelse i regeringsformen om att regeringen ska överlämna en årsredovisning för staten till riksdagen föreslås också.



## **Regeringsformens krav på medborgarskap för vissa anställningar**

I regeringsformen finns krav på svenskt medborgarskap för flera olika fall. Riksdagsledamöterna måste vara svenska medborgare liksom statschefen. Ett statsråd måste vara svensk medborgare sedan minst tio år. Slutligen finns det i 11 kap. ett generellt krav på svenskt medborgarskap för vissa befattningar och uppdrag.

Vi föreslår att regeringsformens krav på att statsråd ska vara svenska medborgare sedan minst tio år tas bort. I fortsättningen ska således endast krav på svenskt medborgarskap gälla.

Vidare föreslår vi att kravet på svenskt medborgarskap beträffande vissa statliga anställningar och andra uppdrag tas bort ur regeringsformen för andra än justitiekanslern, riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna samt ordinarie domare. I den utsträckning som det finns skäl för sådana krav i övrigt, ska dessa tas in i lag eller i andra föreskrifter enligt grunder som anges i lag. I riksdagsordningen tas vidare in en bestämmelse om att endast den som är svensk medborgare får inneha uppdrag som tillsätts genom val av riksdagen.

## **Åtal och rättslig immunitet**

Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen har varit bindande för Sverige sedan 2001. Regeringsformen bör mot denna bakgrund nu anpassas till de krav som följer av Sveriges åtaganden enligt Romstadgan. Vi föreslår därför att en ny bestämmelse införs som markerar att regeringsformens regler om åtal och immunitet för riksdagsledamöter, statschefen, statsråd och ledamöter i Högsta domstolen eller Regeringsrätten inte utgör hinder mot att Sveriges åtaganden med anledning av Romstadgan uppfylls. Den nya bestämmelsen tar också sikte på åtaganden i förhållande till andra mellanfolkliga brottmålsdomstolar.

I syfte att kunna uppfylla våra internationella åtaganden på det här området införs vidare en möjlighet att överlåta rättskipnings- och förvaltningsuppgifter som grundar sig direkt på regeringsformen till mellanfolkliga organisationer eller domstolar.

## Krig, krigsfara och nödsituationer

Vi har i Sverige valt att redan i fredstid införa regler som så långt det är möjligt skapar en grund för legalt handlande även i krigstid. Den nuvarande regleringen om krig och krigsfara syftar till att minska riskerna för tvister som rör frågor om statsmakterna har handlat rättsenligt och att försvåra för oansvariga grupper att ta makten.

Vi anser att regeringsformen även fortsättningsvis bör innehålla regler om krig och krigsfara. Vi föreslår dock vissa justeringar av regleringen. Tillämpningsområdet för ett antal bestämmelser i regleringen avgränsas så att de endast blir tillämpliga vid sådant krig eller sådan krigsfara som innebär att rikets territorium eller bestånd är hotat. Begränsningen syftar till att reglerna inte ska kunna användas annat än i de fall där det verkligen är motiverat.

En särskild reglering föreslås också införas som innebär att regeringen i nödsituationer under vissa förutsättningar får meddela föreskrifter som annars enligt grundlag ska meddelas av riksdagen. Denna utvidgning av regeringens normgivningsmakt kan aktualiseras vid nödsituationer som innebär omfattande skador eller en överhängande risk för omfattande skador på människor, egendom eller miljö eller en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i centrala samhällsfunktioner.

# Summary

## Remit of the Inquiry

Like most other states, Sweden has a written Constitution. In many countries the statute is called the constitution, in Sweden fundamental law. In most countries the rules are collected in a one single document but in Sweden we have four fundamental laws: the Instrument of Government, the Act of Succession, the Freedom of the Press Act and the Fundamental Law on Freedom of Expression. The central provisions on our form of government are found in the Instrument of Government, which in this summary is called the Constitution.

The current Constitution is the result of extensive reforms. It came into force in 1975. A number of changes have been made in the Constitution in the years it has been in force. However, no major overhaul has been made. In the light of this, and considering the changes in society since the mid-1970s, the Working Committee on Constitutional Reform was appointed in 2004.

The Working Committee is a cross-party parliamentary committee that has been instructed to conduct a concerted review of the Constitution. Our work has been given a wide remit. In principle we have been free to address all issues that may be considered as falling within the framework of the questions covered by the remit.

We have also dealt with questions concerning municipal democracy.

However, it has not been a question of a total constitutional reform. The fundamentals of Sweden's form of government, as well as the fact that Sweden is a monarchy, were not included in the remit.

Our remit covered a very large number of questions. The need to identify problems and gather facts was also great. In our work we had the support of several groups of experts and researchers, mainly in the fields of law and political science. We have also made study visits to the other Nordic countries and to Germany, Hungary and Austria.

Apart from the more traditional inquiry remit, we have also been instructed to stimulate debate and encourage public discussion on constitutional issues and on Swedish democracy. Consequently, we have also held a number of conferences and seminars about constitutional questions. Furthermore, we have provided a website where we published reports, memoranda and conference documentation as well as guest commentaries by a relatively large number of debaters and experts. By taking part in various seminars and other meetings with organisations, universities and the like, we have participated in ongoing discussions on constitutional matters.

After an overall review of the Constitution we propose a number of amendments. The purpose is to give Sweden a good foundation for development and consolidation of democracy.

### **The structure and language of the Constitution**

The Constitution currently consists of 13 Chapters. No change has been made in its overall structure in the 30 years or more that it has been in force. The changes made during these years have neither affected the number of chapters nor, by and large, the arrangement of the provisions within the chapters.

Within the framework of our overall review we have examined the structure and linguistic presentation, as well as the substance. We propose two new chapters, one on the administration and one on the municipalities, which entails certain amendments.

Further, we propose that certain rearrangements and divisions of the provisions be made, in order to make the Constitution clearer and easier to understand. For the same reason, headings have been added to most of the chapters. The wording has also been adapted in the main to current legal language. Certain expressions considered to be old-fashioned have been replaced by simpler and clearer terms. We have also employed gender-neutral language when formulating the provisions.

## The electoral system

The opening article of the Constitution establishes that all public power in Sweden proceeds from the people. Democracy is indirect and representative. Citizens elect the decision-making assembly by universal and equal suffrage. The representative form of democracy is particularly emphasised in the opening chapter of the Constitution, in which it is stated that the Riksdag is the foremost representative of the people and that the decision-making power in municipalities and county councils is exercised by elected assemblies.

The Swedish form of representative democracy means at national level that there is a Riksdag consisting of one chamber with 349 members. They are elected in free, secret and direct elections. The voting age and age of eligibility for election is 18 years. Voting is for a party, with the option for the voter of specifying a particular candidate. Ordinary elections to the Riksdag are held every four years.

The electoral system is proportional. Of the 349 seats in the Riksdag, 310 are fixed constituency seats allocated to constituencies in relation to the number of people entitled to vote in each constituency. The remaining 39 adjustment seats are used to correct the deviations from proportional national distribution that may arise when allocating the fixed constituency seats. There is a constraint in the system that means that only a party that has received at least four per cent of the votes in the whole country participates in the distribution of seats. However, a party that has received at least twelve per cent of the votes in a constituency participates in the distribution of the fixed constituency seats in that constituency.

Each voter can cast a vote for a preferred candidate. The purpose of including this right to vote for a preferred candidate in the voting system is to give voters more scope for influencing who should represent them, and to strengthen contacts between voters and their representatives. To create a balance between the parties' and voters' influence on the candidates to be elected there is a quota on the right to preferential voting. In elections to the Riksdag the votes for preferred candidates must correspond to at least eight per cent of the party's votes in the constituency. For other elections at least five per cent is required. We propose that the quota for preferential voting in elections to the Riksdag be

reduced to five per cent. A uniform quota level for preferential voting will thereby apply to all elections. In connection with this, we have also strengthened the information requirement to voters concerning the implications of voting for individual candidates.

Under the present system elections to the Riksdag are held on the third Sunday in September. Current rules mean that the framework limits the abilities of a new Government to make its mark on its first budget proposal. As a step towards creating better conditions in this field we propose that the election date be moved from the third to the second Sunday in September.

Certain changes in the election system are also proposed in the area of local government. Our proposals include introducing the possibility for municipal councils to decide on extraordinary elections between ordinary elections. Extraordinary elections shall be held if at least two thirds of the members present vote in favour.

We are also agreed on proposing that the question of proportionality in local elections as well as the question of public election preparation should be considered further by a special inquiry.

### **Referendums and popular initiatives**

The possibility of holding advisory national referendums is a complement to representative democracy. These referendums can contribute to increasing citizens' political commitment and to vitalising democracy. They also have an effect in terms of popular education. Under current rules advisory national referendums can be arranged after decision by the Riksdag. These rules provide good opportunities to hold advisory national referendums.

In accordance with the Constitution it is also possible to hold referendums on dormant constitutional proposals. We propose a minor change in these provisions in order to achieve a more reasonable and fair system, without at the same time making it more difficult to amend the Constitution.

There are provisions in local government legislation that make it possible for municipalities and county councils to arrange local referendums. These referendums are decided by the assembly. It is also possible for citizens to bring about a local referendum through a popular initiative. The popular initiative of today means that a motion may be put to the assembly to hold a referendum on a

given question by at least five per cent of those entitled to vote in the municipality or county council. It is then the assembly that decides if a referendum is to be held.

In our opinion, current provisions on municipal popular initiatives do not function satisfactorily. They have not contributed to stronger local democracy in the way intended when they were introduced. We therefore propose that the provisions concerning popular initiatives be amended. According to our proposal, a municipal advisory referendum shall be held on a matter if at least ten per cent of those entitled to vote so request. In other words, the principal rule shall be that an assembly may not refuse such a request. To prevent referendums on matters without any foundation in the assembly it must, however, be possible for the assembly to refuse a popular initiative. One condition for this is that two thirds of the members are against the initiative.

### **The Riksdag and the Government**

In a parliamentary system the parliament shall have confidence in the Government or at least tolerate it. The Swedish parliamentary system is based on negative parliamentarism, which means that the Government can be appointed under the rules of the Constitution and continue to sit thereafter as long as a majority in the Riksdag do not express that they have no confidence in the Government. The second basic form of parliamentarism, positive parliamentarism, requires instead that the Government has the express support of a Riksdag majority.

The application of the provisions shows in our opinion that the current arrangement functions well in all essentials.

However, we propose the introduction of a provision stipulating that after an election the Riksdag shall vote on the question of support for the Prime Minister. This means that a vote shall be held in the Riksdag after each election to consider the question of the sitting Government's parliamentary base in the newly elected Riksdag. Under the provision the Government shall be able to remain in office as long as a majority of the members of the Riksdag, i.e. at least 175, does not vote against the Government. The vote shall only be held if the Prime Minister has not previously been dismissed as a result of a declaration of no confidence or has resigned at his own request.

## Parliamentary control

Under the Constitution, the Riksdag examines the government and administration of the realm. That the Government exercises its power under responsibility to the Riksdag is also apparent from the rules in Chapter 12 of the Constitution on parliamentary control. According to these provisions, this power of control consists of the supervision undertaken by the parliamentary Committee on the Constitution, the motions and interpellations of members of the Riksdag, the supervision exercised by the Parliamentary Ombudsmen and the Swedish National Audit Office and the possibility of declarations of no confidence.

With regard to the issue of the power of control, we propose certain clarifications. This primarily applies to the examinations undertaken by the parliamentary Committee on the Constitution. The Committee examines ministers' performance of their official duties and the handling of Government business. Under today's regulations, the Committee has the right to receive records of decisions on Government matters and the documents involved in these matters for the purposes of these examinations. In our proposal, the Committee on the Constitution's explicit right to documents will be extended. Under this proposal, in addition to records of Government matters and the other documents involved in these matters, the Committee on the Constitution will also receive all Government documents that the Committee finds necessary for its examination. The purpose of this addition is that the right of access to documents needs to correspond more closely with the actual area of the Committee's examination.

A provision will also be incorporated into the Constitution to the effect that every Parliamentary Committee is to follow up Riksdag decisions within the subject area of that Committee. In this way, the Riksdag's responsibility for examination through follow up and evaluation of previous Riksdag decisions will be further emphasised.

## The Judiciary

By virtue of their functions in the administration of justice, courts are important bodies in our society. The role of the courts comprises considerably more than resolving disputes and



examining criminal cases. The courts are to uphold the rule of law and the rights of the individual citizen through their task of ensuring that democratically determined enactments are applied correctly. The courts are also tasked with the creation of case law, through the role of the highest courts as authorities in which precedent is established. Sweden's membership of the EU and the obligations resulting from the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and other agreements have further clarified the role of the courts in society and their importance in guaranteeing citizens' rights.

We propose the incorporation of a provision that entails each court deciding itself how its tasks be divided within the court. The right of the Parliamentary Ombudsman and the Chancellor of Justice to attend the deliberations of courts and administrative agencies will also be abolished.

Issues concerning appointments of permanent judges and the legal status of judges in various respects are also important for the independence of the courts and of judges. We consider that the procedure when appointing permanent judges should be designed in such a manner that the independence of the courts and judges cannot be called into question. The appointment procedure must also guarantee broad recruitment of a high quality.

We therefore propose that the Constitution stipulates that the grounds for the appointment procedure with regard to permanent judges be regulated by law. We also propose an act on the appointment of permanent judges. Under the system that we propose, the Government will continue to appoint permanent judges, but the present procedure in which higher posts as judges are directly appointed will be abolished. This means that all posts as judges will be announced as vacant. Matters relating to the appointment of permanent judges will be prepared by a proposals board, which is to consist of six judges, a member of the Swedish Bar Association and two representatives of the general public.

The regulations concerning bringing charges against Justices of the Supreme Court for offences in the exercise of their duties should also be amended. Prosecutions of this type, under our proposal, are to be examined by the Supreme Administrative Court instead of the Supreme Court, as is the case at present. In this way, the situation is avoided in which one of the highest courts examines cases involving one of its own members. The same procedure shall also apply, for example, to the issue of whether a

Justice of the Supreme Court is to be relieved of his post. We also propose certain amendments with regard to issues related to summary dismissal and disciplinary liability for other permanent judges.

### **The provisions in the Constitution on the administration of justice and general administration**

The provisions of the current Constitution concerning the administration of justice and the provisions concerning general administration are currently contained in a joint Chapter. There are also common provisions concerning all public activities.

We propose that provisions on the administration of justice and general administration be divided into two different chapters. The new chapter on the administration of justice is to contain the provisions currently found in Chapter 11 that concern the courts and judges. The new chapter on general administration is to contain the provisions currently found in Chapter 11 that concern general administration. Furthermore, the design of the provisions on the fundamental state administrative organisation under the Government and on the transfer of administrative tasks is simplified.

### **Judicial review in the future**

Judicial review is based on the view that regulations, i.e., binding general rules of law, are part of a hierarchical system where there are different levels. For Sweden, this refers to fundamental laws, ordinary acts of law, ordinances (regulations issued by the Government) and agency and municipal regulations. In judicial review the point is to examine a regulation at a lower level in relation to a regulation at a higher level, with the regulation at the higher level taking precedence if there is a conflict. When judicial review is discussed, the key point is often the relationship between a law at constitutional level and an ordinary law.

Judicial review is undertaken by the Council on Legislation through its prior scrutiny of draft acts of law conducted during the legislative process. Judicial review is also undertaken by courts and other public bodies in their activities. Here it is a question of

examining acts of law and other regulations in specific cases. In the case of acts of law, therefore, the Swedish judicial review system thus contains elements both of prior scrutiny and subsequent review.

Our point of departure has been that the judicial review system shall continue to contain both prior scrutiny and a possibility of review at a later stage. When it comes to prior scrutiny, some amendments are being made to the Constitution in order to further emphasise the importance of the Council on Legislation's review. The current regulation stipulates that a statement from the Council on Legislation *should* be obtained in certain specific cases. We propose instead that such a statement *must* be obtained. In this way, Council on Legislation review is made compulsory in the matters of legislation subject to review. We also propose that the 'criterion of importance' be removed. The Government or a Parliamentary Committee will thus no longer be able to desist from obtaining an opinion from the Council on Legislation on the grounds that an act of law is not considered important for individuals or from a public point of view. We also propose that the legal skills of the secretariat of the Council on Legislation is reinforced.

With regard to review at a later stage, the current regulations mean that a court or other public body is only to refrain from applying an act or ordinance if the error is manifest. We have concluded that this requirement should be abolished. Instead a note should be introduced in the text of the law recalling that in the event of judicial review, particular account should be taken of popular sovereignty and conformity to law, with its principle of a hierarchy of norms.

The review of acts of law and other regulations dealt with in the provision is limited to situations in which the issue of, for example, the compatibility of an act with the Constitution arises in a specific case of application which is to be determined by, for example, a court. As is the case at present, the review is to be performed by all courts and other public bodies in which issues relating to conflicts of norms arise in applying the law.

## Protection of fundamental rights and freedoms

Swedish fundamental rights and freedoms are primarily contained in Chapter 2 of the Constitution. Universal and equal suffrage is expressed in Chapter 1 of the Constitution. Through the Freedom of the Press Act and the Fundamental Law on Freedom of Expression certain aspects of freedom of expression and information receive stronger and broader constitutional protection. An important component of Swedish protection of freedoms and rights is determined by the provisions of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. The Convention was incorporated into Swedish law in 1995 and has also been given special constitutional standing by the prohibition in Chapter 2 Article 23 of the Constitution that prohibits legislation that contravenes the Convention.

The report proposes certain changes to the provisions on the fundamental protection of rights and freedoms in the Constitution.

Two proposals relate to protection from discrimination. Under the current wording of the Constitution no act of law or other provision may imply the unfavourable treatment of a citizen because he or she belongs to a minority group of a particular race, colour or ethnic origin. We propose that the concept of “race” be removed from the Constitution so as to better express protection from discrimination. Instead, the grounds of discrimination should be given as “ethnic origin, skin colour or other similar circumstances”. This new wording does not imply any change in substance to the protection from discrimination. We also propose that protection from discrimination is expanded to include a prohibition against regulations that may imply unfavourable treatment of a citizen because of his or her sexual orientation.

Furthermore, we propose the introduction of a provision that would require court trials to be fair and take place within a reasonable period of time. The existing Swedish legal order does not contain any such provision at the constitutional level. The superior provision in this area is Article 6 of the Convention. The purpose is to introduce a provision into the constitution that to some extent corresponds to Article 6. In one respect the proposed provision goes further than the Convention. The protection afforded by the Convention only extends to proceedings concerning civil rights and obligations or a criminal charge. No

such limitation will be introduced in the provision in the Constitution.

We also propose that regulations pertaining to the protection of property are changed so that the main principle of full compensation for expropriation and other such disposition is made clearer. The provision must therefore specify that full compensation for losses will be payable in these cases. We also propose an amendment to the provision prescribing that, with regard to the right to compensation for restrictions on the right of disposition regarding real estate for health protection, environmental protection or security reasons, the provisions of the law apply. The right to compensation for such restrictions on the right of disposition should be dealt with by a special inquiry. The report outlines the basis for such an inquiry.

Moreover, we propose a provision on the protection of the freedom of research. We also propose that the constitution make clear that public authorities shall also work to ensure that the rights of children are safeguarded. Such a step is in line with Sweden's obligations under the UN Convention on the Rights of the Child.

Finally, we present a proposal concerning the position of the Sami. The Sami occupy a special position among the national minorities, especially since they are also recognised as an indigenous people. This position, in our view, warrants that special mention be made of the Sami in the introductory chapter of the Constitution. Following this, the existing regulations should be amended to state that the opportunities for ethnic, linguistic and religious minorities to retain and develop their own cultural and social life *must* be promoted, instead of *should* be promoted, as is the case today.

In this context, the proposals for stronger protection of personal integrity presented by the Integrity Protection Committee in its report (SOU 2008:3) have also been highlighted. In our view, protection in line with the proposals of the Integrity Protection Committee should be introduced.

### **Constitutional regulation of international cooperation**

Sweden plays an active role in extensive international cooperation that has a major impact on Swedish society. Our membership of the EU is our most significant area of cooperation. In our opinion,

the Constitution should include clear reference for its readers of our membership of the EU. Sweden's membership of the EU should therefore be mentioned in the introductory chapter on the basic principles of the form of government. Neither does the Constitution contain any general provisions concerning our other areas of international cooperation with other countries and within the framework of various international organisations. In light of the importance of such cooperation for Swedish society, this stands out as a shortcoming of the Constitution. In our view, it should be explicitly stated that Sweden takes part in international cooperation. In such a provision, there is reason to draw particular attention to cooperation that takes place within the framework of the UN and the Council of Europe.

We also propose certain changes to the provisions concerning transfer of decision-making authority in relation to the EU. The purpose is to ensure that a safe majority of the members of the Riksdag supports the decision.

### **Municipalities**

Under the Swedish constitution, democracy is achieved through a number of means including local self-government. Local self-government occupies a central position in Sweden and is an important part of our democratic system. The provisions in the introductory chapter of the Constitution indicate the special position that municipalities already occupy. We believe that there is reason to further emphasise the important role that municipalities play in Swedish society. We propose that this be done by adding to the Constitution a new specific chapter on municipalities. This chapter would regulate the conditions concerning municipalities that can be regarded as specific to the local government sector.

We also propose certain changes to the provisions of the Constitution regulating municipalities. In this context, we can refer in particular to a clearer emphasis on local self-government in the Constitution through, for example, regulations stating explicitly that the principle applies to all local government activities.

Furthermore, a provision should be introduced that requires local government interests to be taken into consideration in the legislation. The provision specifies that a restriction in local self-government should never be allowed to go beyond what is

necessary with regard to the purpose behind it. At the same time, review by the Council on Legislation is extended to include legislation that can be of importance to local self-government. However, we do not consider that there is reason to subject the Riksdag's assessment of these issues to judicial review at a later stage.

Furthermore, the Constitution is also to include a provision that makes clear that tax equalisation between municipalities may occur.

### **Regulatory power**

Regulatory power refers to the right to take decisions on rules of law, i.e. rules that are binding on individuals and authorities and that are generally applicable. These rules are referred to as provisions in the Constitution. Regulatory power is primarily regulated under Chapter 8 of the Constitution, but provisions on regulatory power are also found in other chapters of the Constitution and in the Freedom of the Press Act and the Fundamental Law on Freedom of Expression.

Our review has resulted in a number of proposals that aim at eliminating application problems and creating regulations with less detail and increased clarity. Further, to a certain extent the provisions have been adjusted to current practice.

Besides amendments that are warranted for these reasons, some further adjustments of the provisions are proposed. A new introductory provision is proposed in Chapter 8 to get the Chapter off to a better start and to allow simplification of the Chapter's following provisions. The provisions that define the sphere of primary legislation are combined in a single provision. The main provision on the delegation of regulatory power to the Government will be amended so that it specifies areas in which delegation is not possible rather than list the areas in which delegation is allowed, as is the case at present.

A provision will be introduced that allows the Riksdag to authorise municipalities to issue regulations on taxes that aim at regulating municipal traffic conditions. The provision aims at removing the present constitutional obstruction against such an arrangement when it comes to parking fees and congestion charges.

## Financial power

Financial power refers to the right to take decisions on revenue to the state and to control the state's assets, primarily through decisions on expenditures. Revenue is primarily comprised of taxes and fees, but also of income of a civil law character, such as dividends from shares owned by the state. The current regulations describe in general terms the powers of the Riksdag and the Government with regard to the budget. The regulations are supplemented by the provisions of the Riksdag Act and the State Budget Act (1996:1059).

We consider that the basis of the provisions on financial power in the constitution should continue to be to regulate, in general terms, the powers of the Riksdag and the Government with regard to the budget. Only provisions of such importance and that have achieved such political acceptance that it cannot be expected that they will be subject to amendment in the foreseeable future should be contained in the Constitution. Within this framework, the provisions should reflect the actual budget process as clearly as possible. In our review of this chapter, we propose that certain provisions be excluded and that certain constitutional practices be established in law. The report also includes certain other proposed amendments.

The current regulation covering the situation in which no budget has been decided ahead of the start of the budget period will be supplemented by a provision. This means that if the Riksdag has not taken even a provisional decision on appropriations for a certain activity, then the most recent budget, including the changes resulting from other decisions taken by the Riksdag, is in force until otherwise decided.

A provision in the Constitution that the Government is to submit an annual financial report for the state to the Riksdag is also proposed.

## Citizenship requirements for certain posts

The Constitution contains citizenship requirements in several different cases. Members of Parliament, as well as the head of state, must be Swedish citizens. A government minister must have been a



Swedish citizen for at least ten years. Finally, Chapter 11 contains a general requirement for holding certain offices and appointments.

We propose that the constitutional requirement that a government minister must have been a Swedish citizen for at least ten years be removed. Thus in the future, there will only be a requirement regarding Swedish citizenship.

Further, we propose that the citizenship requirement regarding certain government offices and other appointments be removed from the Constitution for posts other than that of the Chancellor of Justice, Parliamentary Ombudsmen, Auditors-General and permanent judges. Otherwise, where reasons for such requirements exist, they are to be entered into law or in other regulations according to grounds that are laid down in law. Further, a provision should be added to the Riksdag Act that only people who have Swedish citizenship may hold appointments that are filled by selection by the Riksdag.

### **Prosecution and immunity from legal process**

The Rome Statute of the International Criminal Court has been binding on Sweden since 2001. In light of this, the Constitution should now be adjusted to the requirements that follow from Sweden's commitments under the Rome Statute. We therefore propose that a new provision be introduced pointing out that the Constitution's rules on prosecution and immunity for Members of Parliament, the head of state, government ministers and members of the Supreme Court or the Supreme Administrative Court do not present impediments to the fulfilment of Sweden's commitments under the Rome Statute. The new provision also addresses commitments in relation to other international criminal courts.

Also, to be able to fulfil our international commitments in this area, an opportunity will be introduced on transferring judicial and administrative functions that are directly based on the Constitution to international organisations or courts.

### War, danger of war and emergency situations

In Sweden, we have chosen to introduce regulations that, even in time of peace, as far as possible create the foundation for legal actions also in time of war. The current regulations on war and danger of war aim to reduce the risk of disputes concerning issues on whether the Government and Riksdag have acted in accordance with the law and to make it difficult for irresponsible groups to take power.

We consider that the Constitution should continue to contain regulations on war and the danger of war. However, we propose some adjustments to the regulations. The scope of a number of provisions in the regulations should be limited so that they are only applicable in the event of such wars or such dangers of war that mean that the nation's territory or existence are threatened. The aim of the limitation is to prevent the regulations from being used except in those cases where it is truly justified.

It is also proposed that a special regulation be introduced that entails that under certain conditions in emergency situations, the Government may issue regulations that otherwise under the Constitution are to be issued by the Riksdag. This extension of the Government's regulatory power may become relevant in emergency situations that involve "extensive damage or the risk of extensive damage to people, property or the environment", or "a serious disturbance or an imminent risk of a serious disturbance to essential public services".

# Förkortningar

bet.	betänkande
dir.	direktiv
dnr	diarienummer
Ds	Departementsserien
EG	Europeiska gemenskapen/gemenskaperna
EU	Europeiska unionen
EU-stadgan	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna
Europadomstolen	Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
Europa-konventionen	Europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
f.	följande sida/sidor
framst.	framställning
förs.	förslag
FN	Förenta Nationerna
JK	Justitiekanslern
JO	Riksdagens ombudsmän
KU	konstitutionsutskottet
NJA	Nytt juridiskt arkiv, avdelning I
prop.	proposition
rskr.	riksdagsskrivelse
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
ytr.	yttrande

# Regeringsformens nya lydelse enligt utredningens förslag

## 1 kap. Statsskickets grunder

1 § All offentlig makt i Sverige utgår från folket.

Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.

Den offentliga makten utövas under lagarna.

2 § Den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.

Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa.

Det allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer.

Det allmänna ska verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden samt värna den enskildes privatliv och familjeliv.

Det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara. Det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person.

Samernas och andra etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas.

3 § Regeringsformen, successionsordningen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen är rikets grundlagar.

4 § Riksdagen är folkets främsta företrädare.

Riksdagen stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas. Riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning.

5 § Konungen eller drottning som enligt successionsordningen innehar Sveriges tron är rikets statschef.

6 § Regeringen styr riket. Den är ansvarig inför riksdagen.

7 § I riket finns kommuner på lokal och regional nivå.

8 § För rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter.

9 § Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

10 § Sverige är medlem i Europeiska unionen. Sverige deltar även inom ramen för Förenta nationerna och Europarådet samt i andra sammanhang i internationellt samarbete.

## 2 kap. Grundläggande fri- och rättigheter

### Opinionsfriheter

1 § Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad

1. yttrandefrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor,

2. informationsfrihet: frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden,

3. mötesfrihet: frihet att anordna och delta i sammankomster för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk,

4. demonstrationsfrihet: frihet att anordna och delta i demonstrationer på allmän plats,

5. föreningsfrihet: frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften, och

6. religionsfrihet: frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion.

I fråga om tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och i vissa liknande överföringar samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar gäller tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

I tryckfrihetsförordningen finns också bestämmelser om rätt att ta del av allmänna handlingar.

2 § Ingen får av det allmänna tvingas att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende. Inte heller får någon av det allmänna tvingas att delta i sammankomst för opinionsbildning eller i demonstration eller annan meningsyttring eller att tillhöra politisk sammanslutning, trossamfund eller annan sammanslutning för åskådning som avses i första meningen.

3 § Ingen svensk medborgare får utan samtycke antecknas i ett allmänt register enbart på grund av sin politiska åskådning.

Var och en ska i den utsträckning som närmare anges i lag skyddas mot att hans eller hennes personliga integritet kränks genom att uppgifter om honom eller henne registreras med hjälp av automatisk databehandling.

## Kroppslig integritet och rörelsefrihet

4 § Dödsstraff får inte förekomma.

5 § Var och en är skyddad mot kroppsstraff. Ingen får heller utsättas för tortyr eller för medicinsk påverkan i syfte att framtvinga eller hindra yttranden.

6 § Var och en är gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp även i andra fall än som avses i 4 och 5 §§. Var och en är dessutom skyddad mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande.

7 § Ingen svensk medborgare får landsförvisas eller hindras att resa in i riket.

Ingen svensk medborgare som är eller har varit bosatt i riket får fräntas sitt medborgarskap. Det får dock föreskrivas att barn under arton år i fråga om sitt medborgarskap ska följa föräldrarna eller en av dem. Det får även föreskrivas att, i enlighet med överenskommelse med en annan stat, den som sedan födelsen är medborgare även i den andra staten och varaktigt bosatt där förlorar sitt svenska medborgarskap vid arton års ålder eller senare.

8 § Var och en är gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövanden. Den som är svensk medborgare är även i övrigt tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det.

## Rättssäkerhet

9 § Om en annan myndighet än en domstol har berövat någon friheten med anledning av brott eller misstanke om brott, ska han eller hon kunna få frihetsberövandet prövat av domstol utan oskäligt dröjsmål. Detta gäller dock inte när det är fråga om att till Sverige flytta över verkställighet av en frihetsberövande påföljd enligt en dom i en annan stat.

Även den som av någon annan anledning än som anges i första stycket har blivit omhändertagen tvångsvis, ska kunna få omhändertagandet prövat av domstol utan oskäligt dröjsmål. Med

prövning av domstol likställs i sådant fall prövning av en nämnd, om nämndens sammansättning är bestämd i lag och ordföranden i nämnden ska vara eller ha varit ordinarie domare.

Har prövningen inte uppdragits åt en myndighet som är behörig enligt första eller andra stycket, ska prövningen göras av allmän domstol.

**10 §** Ingen får dömas till straff eller annan brottspåföljd för en gärning som inte var belagd med brottspåföljd när den begicks. Inte heller får någon dömas till svårare brottspåföljd för gärningen än den som var föreskriven då. Med brottspåföljd avses här även förverkande och annan särskild rättsverkan av brott.

Skatt eller statlig avgift får inte tas ut i vidare mån än som följer av föreskrifter som gällde när den omständighet inträffade som utlöste skatt- eller avgiftsskyldigheten. Finner riksdagen att det finns särskilda skäl för det, får en lag dock innebära att skatt eller statlig avgift tas ut trots att lagen inte hade trätt i kraft när omständigheten inträffade, om regeringen eller ett riksdagsutskott då hade lämnat ett förslag om det till riksdagen. Med förslag jämställs ett meddelande i skrivelse från regeringen till riksdagen om att ett sådant förslag är att vänta. Vidare får riksdagen föreskriva undantag från första meningen, om riksdagen finner att det av särskilda skäl krävs i samband med krig, krigsfara eller svår ekonomisk kris.

**11 §** Domstol får inte inrättas för en redan begången gärning och inte heller för en viss tvist eller i övrigt för ett visst mål.

En rättegång ska genomföras rättvist och inom skäligen tid. Förhandling vid domstol ska vara offentlig.

### **Skydd mot diskriminering**

**12 §** Lag eller annan föreskrift får inte innebära att någon missgynnas därför att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande eller med hänsyn till sexuell läggning.



13 § Lag eller annan föreskrift får inte innebära att någon missgynnas på grund av sitt kön, om inte föreskriften utgör ett led i strävanden att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor eller avser värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt.

### Stridsåtgärder på arbetsmarknaden

14 § En förening av arbetstagare samt arbetsgivare och en förening av arbetsgivare har rätt att vidta stridsåtgärder på arbetsmarknaden, om inte annat följer av lag eller avtal.

### Egendomsskydd och allemansrätt

15 § Vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Den som genom expropriation eller något annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom ska vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten. Ersättning ska också vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller att skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Ersättningen ska bestämmas enligt grunder som anges i lag.

Vid inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl gäller dock vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning.

Alla ska ha tillgång till naturen enligt allemansrätten oberoende av vad som föreskrivits ovan.

### Upphovsrätt

16 § Författare, konstnärer och fotografer äger rätt till sina verk enligt bestämmelser som meddelas i lag.

## Näringsfrihet

17 § Begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke får införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag.

Samernas rätt att bedriva renskötsel regleras i lag.

## Utbildning och forskning

18 § Alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten har rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola. Det allmänna ska svara också för att högre utbildning finns.

Forskningens frihet är skyddad enligt bestämmelser som meddelas i lag.

## Europakonventionen

19 § Lag eller annan föreskrift får inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

## Förutsättningar för begränsningar av fri- och rättigheter

20 § Följande fri- och rättigheter får, i den utsträckning som medges i 21–24 §§, begränsas genom lag:

1. yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten och föreningsfriheten (1 § första stycket 1–5),

2. skyddet mot annat kroppsligt ingrepp än som avses i 4 och 5 §§, mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt mot intrång i förtroliga försändelser och meddelanden (6 §),

3. rörelsefriheten (8 §), och

4. offentligheten vid domstolsförhandling (11 § andra stycket andra meningen).

Efter bemyndigande i lag får de i första stycket angivna fri- och rättigheterna begränsas genom annan författning i de fall som anges i 8 kap. 5 § och i fråga om förbud att röja sådant som någon fått

kännedom om i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt. I samma ordning får mötesfriheten och demonstrationsfriheten begränsas även i de fall som anges i 24 § första stycket andra meningen.

21 § Begränsningar enligt 20 § får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

22 § Ett förslag till lag enligt 20 § ska, om det inte avslås av riksdagen, på yrkande av lägst tio av dess ledamöter vila i minst tolv månader från det att det första utskottsytttrandet över förslaget anmäldes i riksdagens kammare. Riksdagen får dock anta förslaget direkt, om minst fem sjättedelar av de röstande enas om beslutet.

Första stycket gäller inte förslag till lag om fortsatt giltighet i högst två år av lag. Det gäller inte heller förslag till lag som enbart rör

1. förbud att röja sådant som någon har fått kännedom om i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt och vars hemlighållande är nödvändigt med hänsyn till något av de intressen som anges i 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen,

2. husrannsakan eller liknande intrång, eller

3. frihetsstraff som påföljd för viss gärning.

Konstitutionsutskottet prövar för riksdagens del om första stycket är tillämpligt i fråga om ett visst lagförslag.

23 § Yttrandefriheten och informationsfriheten får begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskildas anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. Vidare får friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas. I övrigt får begränsningar av yttrandefriheten och informationsfriheten göras endast om särskilt viktiga skäl föranleder det.

Vid bedömandet av vilka begränsningar som får göras med stöd av första stycket ska särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter.

Att meddela föreskrifter som utan avseende på yttrandens innehåll närmare reglerar ett visst sätt att sprida eller ta emot yttranden anses inte som en begränsning av yttrandefriheten och informationsfriheten.

**24 §** Mötesfriheten och demonstrationsfriheten får begränsas av hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken. I övrigt får dessa friheter begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot.

Föreningsfriheten får begränsas endast när det gäller sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande.

**25 §** För andra än svenska medborgare här i riket får särskilda begränsningar göras genom lag i fråga om följande fri- och rättigheter:

1. yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten, föreningsfriheten och religionsfriheten (1 § första stycket),
2. skyddet mot tvång att ge till känna åskådning (2 § första meningen),
3. skyddet mot kroppsligt ingrepp även i annat fall än som avses i 4 och 5 §§, mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt mot intrång i förtroliga försändelser och meddelanden (6 §),
4. skyddet mot frihetsberövande (8 § första meningen),
5. rätten till domstolsprövning av frihetsberövande av annan anledning än brott eller misstanke om brott (9 § andra och tredje styckena),
6. offentligheten vid domstolsförhandling (11 § andra stycket andra meningen),
7. författares, konstnärers och fotografers rätt till sina verk (16 §),
8. rätten att driva näring eller utöva yrke (17 §),
9. skyddet för forskningens frihet (18 § andra stycket), och
10. skyddet mot ingrepp på grund av åskådning (21 § tredje meningen).

På sådana föreskrifter om särskilda begränsningar som avses i första stycket ska 22 § första stycket, andra stycket första meningen samt tredje stycket tillämpas.

### 3 kap. Riksdagen

#### Riksdagens bildande och sammansättning

1 § Riksdagen utses genom fria, hemliga och direkta val.

Vid sådant val sker röstning på parti med möjlighet för väljarna att lämna särskild personröst.

Med parti avses varje sammanslutning eller grupp av väljare, som uppträder i val under särskild beteckning.

2 § Riksdagen består av en kammare med 349 ledamöter. För ledamöterna ska det finnas ersättare.

#### Ordinarie val

3 § Ordinarie val till riksdagen hålls vart fjärde år.

#### Rösträtt och valbarhet

4 § Rösträtt vid val till riksdagen har varje svensk medborgare som är eller någon gång har varit bosatt i riket och har fyllt arton år.

Endast den som uppfyller villkoren för rösträtt kan vara ledamot av riksdagen eller ersättare för ledamot.

Frågan om någon har rösträtt avgörs på grundval av en före valet upprättad röstlängd.

#### Valkretsar

5 § För val till riksdagen är riket indelat i valkretsar.

#### Mandatfördelningen mellan valkretsarna

6 § Av mandaten i riksdagen är 310 fasta valkretsmandat och 39 utjämningsmandat.

De fasta valkretsmandaten fördelas mellan valkretsarna på grundval av en beräkning av förhållandet mellan antalet röstberättigade i varje valkrets och antalet röstberättigade i hela riket. Fördelningen fastställs för fyra år i sänder.

## Mandatfördelningen mellan partierna

7 § Mandaten fördelas mellan partier.

Endast partier som har fått minst fyra procent av rösterna i hela riket får delta i fördelningen av mandaten. Ett parti som har fått färre röster får dock delta i fördelningen av de fasta valkretsmandaten i en valkrets där partiet har fått minst tolv procent av rösterna.

8 § De fasta valkretsmandaten fördelas på varje valkrets proportionellt mellan partierna på grundval av valresultatet i valkretsen.

Utjämningsmandaten fördelas mellan partierna så, att fördelningen av alla mandat i riksdagen, med undantag av de fasta valkretsmandat som har tillfallit ett parti med mindre än fyra procent av rösterna, blir proportionell mot de i fördelningen deltagande partiernas röstetal i hela riket. Har ett parti vid fördelningen av de fasta valkretsmandaten fått flera mandat än som motsvarar den proportionella representationen i riksdagen för partiet, bortses vid fördelningen av utjämningsmandaten från partiet och de fasta valkretsmandat som det har fått. Sedan utjämningsmandaten har fördelats mellan partierna, tillförs de valkretsar.

Vid mandatfördelningen mellan partierna används uddatalsmetoden med första divisorn jämkad till 1,4.

9 § För varje mandat som ett parti har fått utses en riksdagsledamot samt ersättare för honom eller henne.

## Valperiod

10 § Varje val gäller för tiden från det att den nyvalda riksdagen har samlats till dess den närmast därefter valda riksdagen samlas.

Den nyvalda riksdagen samlas på den femtonde dagen efter valdagen, dock tidigast på den fjärde dagen efter det att valresultatet har kungjorts.

## Extra val

11 § Regeringen får besluta om extra val till riksdagen mellan ordinarie val. Extra val ska hållas inom tre månader efter beslutet.

Efter val till riksdagen får regeringen inte besluta om extra val förrän tre månader har gått från den nyvalda riksdagens första sammanträde. Regeringen får inte heller besluta om extra val under den tid då dess ledamöter, efter det att samtliga har entledigats, uppehåller sina befattningar till dess en ny regering ska tillträda.

Bestämmelser om extra val i visst fall finns i 6 kap. 5 §.

## Överklagande av val

12 § Val till riksdagen får överklagas hos en av riksdagen utsedd valprövningsnämnd. Nämndens beslut får inte överklagas.

Den som har valts till riksdagsledamot utövar sitt uppdrag även om valet har överklagats. Ändras valet, intar en ny ledamot sin plats så snart ändringen har kungjorts. Det gäller också för ersättare.

Valprövningsnämnden består av en ordförande, som ska vara eller ha varit ordinarie domare och som inte får tillhöra riksdagen, och sex andra ledamöter. Ledamöterna väljs efter varje ordinarie val, så snart valet har vunnit laga kraft, för tiden till dess nytt val till nämnden har ägt rum. Ordföranden väljs särskilt.

## Ytterligare bestämmelser

13 § Ytterligare bestämmelser i de ämnen som anges i 1 § tredje stycket och 3–12 §§ samt om utseende av ersättare för riksdagsledamöterna meddelas i riksdagsordningen eller annan lag.



## 4 kap. Riksdagsarbetet

### Riksmöte

1 § Riksdagen sammanträder till riksmöte varje år. Riksmötet hålls i Stockholm, om inte riksdagen eller talmannen bestämmer annat av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet.

### Talmannen

2 § Riksdagen väljer inom sig för varje valperiod en talman samt en förste, en andre och en tredje vice talman.

### Utskotten

3 § Riksdagen väljer inom sig utskott, däribland ett konstitutionsutskott och ett finansutskott, enligt bestämmelser i riksdagsordningen.

### Rätten att väcka förslag

4 § Regeringen och varje riksdagsledamot får, i enlighet med bestämmelser i riksdagsordningen, väcka förslag i fråga om allt som kan komma under riksdagens prövning, om inte annat anges i denna regeringsform.

### Ärendenas beredning

5 § Ett ärende som har väckts av regeringen eller en riksdagsledamot bereds av ett utskott innan det avgörs, om inte annat anges i denna regeringsform.

### Ärendenas avgörande

6 § När ett ärende ska avgöras i kammaren, får varje riksdagsledamot och varje statsråd yttra sig. Närmare bestämmelser om detta meddelas i riksdagsordningen.

I riksdagsordningen meddelas också bestämmelser om jäv.

7 § Vid omröstning i kammaren gäller som riksdagens beslut den mening som mer än hälften av de röstande enas om, om inte något annat anges i denna regeringsform eller, beträffande frågor som hör till förfarandet i riksdagen, i huvudbestämmelse i riksdagsordningen. Bestämmelser om förfarandet vid lika röstetal meddelas i riksdagsordningen.

### Uppföljning och utvärdering

8 § Varje utskott följer upp och utvärderar riksdagsbeslut inom utskottets ämnesområde.

### Offentlighet i kammaren

9 § Sammanträden i kammaren är offentliga.

Ett sammanträde får dock hållas inom stängda dörrar enligt bestämmelser i riksdagsordningen.

### Ledamöternas ställning

10 § Riksdagsledamöter och ersättare får fullgöra uppdrag som ledamot utan att hindras av tjänsteuppgift eller annan sådan skyldighet.

11 § En riksdagsledamot eller en ersättare får inte lämna sitt uppdrag utan att riksdagen har medgett det.

När det finns anledning till det, ska Valprövningsnämnden självmant pröva om en ledamot eller en ersättare är behörig enligt 3 kap. 4 § andra stycket. Den som förklaras obehörig är därmed skild från sitt uppdrag.

En ledamot eller en ersättare får i annat fall skiljas från uppdraget endast om han eller hon genom brott har visat sig uppenbart olämplig för uppdraget. Beslut om detta fattas av domstol.

12 § Talan får inte väckas mot den som utövar eller har utövat uppdrag som riksdagsledamot på grund av hans eller hennes yttranden eller gärningar under utövandet av uppdraget, utan att riksdagen har medgett det genom ett beslut som minst fem

sjättedelar av de röstande har enats om. Detsamma gäller i fråga om frihetsberövande eller förbud att resa inom riket.

Misstänks en riksdagsledamot för brott i annat fall, ska bestämmelser i lag om gripande, anhållande eller häktning tillämpas endast om han eller hon erkänner brottet eller har tagits på bar gärning eller om det är fråga om ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år.

**13 §** Under den tid som en riksdagsledamot är riksdagens talman eller tillhör regeringen utövas hans eller hennes uppdrag som riksdagsledamot av en ersättare. Riksdagen kan i riksdagsordningen föreskriva att en ersättare ska träda i en riksdagsledamots ställe när han eller hon är ledig.

Bestämmelserna i 10 § och 12 § första stycket gäller även för talmannen och hans eller hennes uppdrag.

För en ersättare som utövar uppdrag som riksdagsledamot gäller bestämmelserna om ledamot.

### **Ytterligare bestämmelser**

**14 §** Ytterligare bestämmelser om riksdagsarbetet meddelas i riksdagsordningen.

## 5 kap. Statschefen

1 § Av 1 kap. 5 § framgår att konungen eller drottning som enligt successionsordningen innehar Sveriges tron är rikets statschef.

2 § Som statschef får endast den tjänstgöra som är svensk medborgare och har fyllt arton år. Han eller hon får inte samtidigt vara statsråd eller utöva uppdrag som talman eller riksdagsledamot.

3 § Statschefen ska hållas underrättad om rikets angelägenheter av statsministern. När det behövs sammanträder regeringen i konselj under statschefens ordförandeskap.

Statschefen ska samråda med statsministern, innan han eller hon reser utomlands.

4 § Om konungen eller drottning som är statschef är förhindrad att fullgöra sina uppgifter, inträder enligt gällande tronföljd medlem av konungahuset, som inte är förhindrad, för att som tillfällig riksföreståndare fullgöra statschefens uppgifter.

5 § Om konungahuset utslocknar väljer riksdagen en riksföreståndare som ska fullgöra statschefens uppgifter tills vidare. Riksdagen väljer samtidigt en vice riksföreståndare.

Detsamma gäller om konungen eller drottning som är statschef dör eller avgår och tronföljaren ännu inte har fyllt arton år.

6 § Om konungen eller drottning som är statschef inte har fullgjort eller kunnat fullgöra sina uppgifter under sex månaders tid, ska regeringen anmäla det till riksdagen. Riksdagen beslutar om konungen eller drottningen ska anses ha avgått.

7 § Riksdagen kan välja någon att efter regeringens förordnande tjänstgöra som tillfällig riksföreståndare när ingen med behörighet enligt 4 eller 5 § kan tjänstgöra.

Talmannen eller, om han eller hon har förhinder, vice talman tjänstgör efter regeringens förordnande som tillfällig riksföreståndare, när ingen annan behörig kan tjänstgöra.

8 § Konungen eller drottning som är statschef kan inte åtalas för sina gärningar. En riksföreståndare kan inte åtalas för sina gärningar som statschef.

## 6 kap. Regeringen

### Regeringens sammansättning

1 § Regeringen består av statsministern och övriga statsråd.

Statsministern utses enligt bestämmelserna i 4–6 §§. Statsministern tillsätter övriga statsråd.

2 § Statsråden ska vara svenska medborgare.

Ett statsråd får inte inneha någon anställning. Han eller hon får inte heller inneha något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för honom eller henne.

### Statsministeromröstning efter val

3 § En nyvald riksdag ska senast två veckor efter det att den samlats genom omröstning pröva frågan om statsministern har tillräckligt stöd i riksdagen. Om mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar nej på denna fråga, ska statsministern entledigas.

Omröstningen ska inte hållas om statsministern redan har entledigats.

### Regeringsbildningen

4 § När en statsminister ska utses, kallar talmannen företrädare för varje partigrupp inom riksdagen till samråd. Talmannen överlägger med vice talmännen och lämnar sedan förslag till riksdagen.

Riksdagen ska senast inom fyra dagar, utan beredning i utskott, pröva förslaget genom omröstning. Om mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar mot förslaget, är det förkastat. I annat fall är det godkänt.

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

6 § När riksdagen har godkänt ett förslag om ny statsminister, ska statsministern så snart det kan ske anmäla de övriga statsråden för riksdagen. Därefter äger regeringsskifte rum vid en särskild konselj inför statschefen eller, om statschefen har förhinder, inför talmannen. Talmannen ska alltid kallas till konseljen.

Talmannen utfärdar förordnande för statsministern på riksdagens vägnar.

### Entledigande av statsministern eller annat statsråd

7 § Förklarar riksdagen att statsministern eller något annat statsråd inte har riksdagens förtroende, ska talmannen entlediga statsrådet. Om regeringen kan besluta om extra val till riksdagen och gör det inom en vecka från misstroendeförklaringen, ska något entledigande dock inte ske.

I 3 § finns bestämmelser om entledigande av statsministern med anledning av en statsministeromröstning efter val.

8 § Ett statsråd ska entledigas om han eller hon begär det, statsministern av talmannen och ett annat statsråd av statsministern. Statsministern får även i andra fall entlediga statsråd.

9 § Om statsministern entledigas eller dör, ska talmannen entlediga de övriga statsråden.

### Ställföreträdare för statsministern

10 § Statsministern kan bland de övriga statsråden utse någon att i egenskap av ställföreträdare vid förhinder för statsministern fullgöra hans eller hennes uppgifter. Har någon ställföreträdare inte utsetts eller har också ställföreträdaren förhinder, fullgörs statsministerns uppgifter i stället av den av de tjänstgörande statsråden som har varit statsråd längst tid. Om två eller flera har varit statsråd lika länge, har den äldste av dem företräde.

### Övergångsregering

11 § Har regeringens samtliga ledamöter entledigats, uppehåller de sina befattningar till dess en ny regering har tillträtt. Har ett annat

statsråd än statsministern entledigats på egen begäran, uppehåller han eller hon sin befattning till dess en efterträdare har tillträtt, om statsministern begär det.

### **Förhinder för talmannen**

12 § Om talmannen har förhinder övertar en vice talman de uppgifter som talmannen har enligt detta kapitel.

## 7 kap. Regeringsarbetet

### Regeringskansliet och dess uppgifter

1 § För att bereda regeringsärenden och för att biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet i övrigt ska det finnas ett regeringskansli. I detta ingår departement för olika verksamhetsgrenar. Regeringen fördelar ärendena mellan departementen. Statsministern utser bland statsråden chefer för departementen.

### Ärendenas beredning

2 § Vid beredningen av regeringsärenden ska behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs inhämtas från kommuner. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig.

### Ärendenas avgörande

3 § Regeringsärenden avgörs av regeringen vid regeringssammanträde.

Regeringsärenden som gäller verkställighet inom försvarsmakten av författningar eller särskilda regeringsbeslut kan dock, i den omfattning som anges i lag, under statsministerns överinseende avgöras av chefen för det departement som ärendena hör till.

4 § Statsministern kallar övriga statsråd till regeringssammanträde och är ordförande vid sammanträdet. Minst fem statsråd ska delta i regeringssammanträdet.

5 § Vid ett regeringssammanträde är departementschefen föredragande i de ärenden som hör till hans eller hennes departement. Statsministern kan dock förordna att ett ärende eller en grupp av ärenden, som hör till ett visst departement, ska föredras av ett annat statsråd än departementschefen.



### Protokoll och skiljaktig mening

6 § Vid regeringssammanträden ska protokoll föras. Skiljaktiga meningar ska antecknas i protokollet.

7 § Författningar, förslag till riksdagen och andra beslut som ska expedieras ska för att bli gällande skrivas under av statministern eller ett annat statsråd på regeringens vägnar. Regeringen kan dock genom förordning föreskriva att en tjänsteman i särskilda fall ska få skriva under beslut som ska expedieras.

## 8 kap. Lagar och andra föreskrifter

1 § Föreskrifter meddelas av riksdagen genom lag och av regeringen genom förordning. Föreskrifter kan också, efter bemyndigande av riksdagen eller regeringen, meddelas av andra myndigheter än regeringen och av kommuner.

Ett bemyndigande att meddela föreskrifter ska alltid ges i lag eller förordning.

### Föreskrifter som meddelas genom lag

2 § Föreskrifter ska meddelas genom lag om de avser

1. enskildas personliga ställning och deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes,

2. förhållandet mellan enskilda och det allmänna under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden,

3. grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen samt kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden,

4. trossamfund och grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund,

5. rådgivande folkomröstning i hela riket och förfarandet vid folkomröstning i en grundlagsfråga, eller

6. val till Europaparlamentet.

Även av andra bestämmelser i denna regeringsform och av annan grundlag följer att föreskrifter av visst innehåll ska meddelas genom lag.

### Föreskrifter som meddelas av regeringen

3 § Riksdagen kan bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter enligt 2 § första stycket 2 och 3. Föreskrifterna får dock inte avse

1. annan rättsverkan av brott än böter,

2. skatt, utom tull på införsel av varor, eller

3. konkurs eller utsökning.

Riksdagen kan i lag, som innehåller ett bemyndigande enligt första stycket, föreskriva även annan rättsverkan av brott än böter

för överträdelse av en föreskrift som meddelas av regeringen med stöd av bemyndigandet.

4 § Riksdagen kan bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter enligt 2 § första stycket 1–3 om anstånd med att fullgöra förpliktelser.

5 § Riksdagen kan i en lag bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om

1. när lagen ska träda i kraft,
2. när delar av lagen ska börja eller upphöra att tillämpas, eller
3. tillämpning av lagen i förhållande till ett annat land eller en mellanfolklig organisation.

6 § Föreskrifter som regeringen meddelat med stöd av ett bemyndigande enligt denna regeringsform ska underställas riksdagen för prövning om riksdagen bestämmer det.

7 § Regeringen får utöver vad som följer av 3–5 §§ meddela

1. föreskrifter om verkställighet av lag, och
2. föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen.

Regeringens föreskrifter enligt första stycket får inte avse riksdagen eller dess myndigheter. Regeringen får inte heller med stöd av bestämmelsen i första stycket 2 meddela föreskrifter som avser den kommunala beskattningen.

8 § Att regeringen får meddela föreskrifter i ett visst ämne hindrar inte att riksdagen meddelar föreskrifter i samma ämne.

#### **Föreskrifter som meddelas av andra än riksdagen och regeringen**

9 § Riksdagen kan bemyndiga en kommun att meddela föreskrifter enligt 2 § första stycket 2 om föreskrifterna avser

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

10 § Om riksdagen enligt detta kapitel bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i ett visst ämne, kan riksdagen också medge att regeringen bemyndigar en förvaltningsmyndighet eller en kommun att meddela föreskrifter i ämnet.

11 § Regeringen får bemyndiga en myndighet under regeringen eller någon av riksdagens myndigheter att meddela föreskrifter enligt 7 §. Ett bemyndigande till riksdagens myndigheter får dock inte avse förhållanden inom riksdagen eller dess myndigheter.

12 § Föreskrifter som en myndighet under regeringen meddelat med stöd av ett bemyndigande enligt 10 eller 11 § ska underställas regeringen för prövning om regeringen bestämmer det.

13 § Riksdagen kan genom lag uppdra åt Riksbanken att meddela föreskrifter inom dess ansvarsområde enligt 9 kap. och beträffande dess uppgift att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende.

Riksdagen kan bemyndiga riksdagens myndigheter att meddela föreskrifter som avser förhållanden inom riksdagen eller dess myndigheter.

### Stiftande av grundlag och riksdagsordningen

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

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

16 § Folkomröstning om ett vilande grundlagsförslag ska hållas, om det yrkas av minst en tiondel av riksdagens ledamöter och minst en tredjedel av ledamöterna röstar för yrkandet. Ett sådant

yrkande ska framställas inom femton dagar från det att riksdagen antog grundlagsförslaget som vilande. Yrkandet ska inte beredas i utskott.

Folkomröstningen ska hållas samtidigt med det val till riksdagen som avses i 14 §. Vid omröstningen får de som har rösträtt vid valet förklara om de godtar det vilande grundlagsförslaget eller inte. Förslaget är förkastat, om de som röstat mot förslaget är fler än de som röstat för förslaget och om de som röstat mot till antalet är fler än hälften av dem som har avgett godkända röster vid riksdagsvalet. I annat fall tar riksdagen upp förslaget till slutlig prövning.

17 § Riksdagsordningen stiftas på det sätt som anges i 14 § första–tredje meningarna och 15 §. Den kan också stiftas genom endast ett beslut, om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för beslutet.

Tilläggsbestämmelser i riksdagsordningen meddelas dock i samma ordning som lag i allmänhet.

Första stycket tillämpas också vid stiftande av sådan lag som avses i 2 § första stycket 4.

### **Ändring och upphävande av lag**

18 § En lag får inte ändras eller upphävas på annat sätt än genom en lag.

I fråga om ändring eller upphävande av grundlag eller riksdagsordningen tillämpas 14–17 §§. Vid ändring eller upphävande av sådan lag som avses i 2 § första stycket 4 tillämpas 17 § första stycket.

### **Utfärdande och kungörande av föreskrifter**

19 § En beslutad lag ska utfärdas av regeringen så snart som möjligt. En lag med sådana föreskrifter om riksdagen eller dess myndigheter som inte ska tas in i grundlag eller riksdagsordningen kan dock utfärdas av riksdagen.

Lagar ska kungöras så snart som möjligt. Detsamma gäller förordningar, om inte annat anges i lag.

## Lagrådet

20 § För att lämna yttranden över lagförslag ska det finnas ett lagråd, där det ingår domare eller, vid behov, tidigare domare i Högsta domstolen och Regeringsrätten. Närmare bestämmelser om Lagrådets sammansättning och tjänstgöring meddelas i lag.

21 § Yttrande från Lagrådet inhämtas av regeringen eller, enligt vad som närmare anges i riksdagsordningen, av ett riksdagsutskott.

Ett yttrande ska inhämtas innan riksdagen beslutar

1. grundlag om tryckfriheten eller om motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och vissa liknande överföringar samt tekniska upptagningar,

2. lag om begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar,

3. lag som avses i 2 kap. 3 § andra stycket, 14–16 §§, 20 § eller 25 §,

4. lag om kommunal beskattning eller lag som innebär åligganden för kommunerna,

5. lag som avses i 2 § första stycket 1 och 2 eller lag som avses i 11 och 12 kap., eller

6. lag som ändrar eller upphäver en lag enligt 1–5.

Bestämmelserna i andra stycket gäller dock inte, om Lagrådets granskning skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men uppkommer. Föreslår regeringen att riksdagen ska meddela lag i något av de ämnen som avses i andra stycket och har Lagrådets yttrande dessförinnan inte inhämtats, ska regeringen samtidigt redovisa skälen för detta för riksdagen. Att Lagrådet inte har hörts över ett lagförslag utgör aldrig hinder mot att lagen tillämpas.

22 § Lagrådets granskning ska avse

1. hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt,

2. hur förslagets föreskrifter förhåller sig till varandra,

3. hur förslaget förhåller sig till rättssäkerhetens krav,

4. om förslaget är utformat så att lagen kan antas tillgodose de syften som har angetts, och

5. vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen.

## 9 kap. Finansmakten

### Beslut om statens inkomster och utgifter

1 § Riksdagen beslutar om skatter och avgifter till staten samt om statens budget.

### Förslag till budget

2 § Regeringen lämnar en budgetproposition till riksdagen.

### Beslut om budget

3 § Riksdagen beslutar om budget för det följande budgetåret eller, om det finns särskilda skäl, för en annan budgetperiod. Riksdagen beslutar därvid om en beräkning av statens inkomster och om anslag för bestämda ändamål.

Riksdagen kan besluta att ett särskilt anslag ska utgå för en annan tid än budgetperioden.

Riksdagen kan besluta att statens inkomster får tas i anspråk för bestämda ändamål på annat sätt än genom beslut om anslag.

4 § Under budgetperioden kan riksdagen besluta om en ny beräkning av statens inkomster och om nya eller ändrade anslag.

5 § Om riksdagen inte har beslutat om en budget före budgetperiodens början, beslutar riksdagen i den omfattning som behövs om anslag för tiden till dess en budget har beslutats. Riksdagen kan uppdra åt finansutskottet att fatta ett sådant beslut på riksdagens vägnar.

Om riksdagen inte har beslutat om anslag enligt första stycket för ett visst ändamål, ska den senaste budgeten, med de ändringar som följer av andra beslut av riksdagen, gälla till dess anslag beslutats.

### Riktlinjebeslut

6 § Riksdagen kan besluta om riktlinjer för statens verksamhet även för tid efter den följande budgetperioden.

## Användning av anslag och inkomster

7 § Anslag och inkomster får inte användas på annat sätt än vad riksdagen har bestämt.

## Statens tillgångar

8 § Regeringen förvaltar och förfogar över statens tillgångar, om de inte avser riksdagens myndigheter eller i lag har avsatts till särskild förvaltning.

Regeringen får inte utan att riksdagen har medgett det ta upp lån eller göra ekonomiska åtaganden för staten.

9 § Riksdagen beslutar om grunder för förvaltningen av och förfogandet över statens tillgångar. Riksdagen kan också besluta att en åtgärd av ett visst slag inte får vidtas utan att riksdagen har medgett det.

## Årsredovisning för staten

10 § Regeringen lämnar efter budgetperiodens slut en årsredovisning för staten till riksdagen.

## Ytterligare bestämmelser om budgeten

11 § Ytterligare bestämmelser om riksdagens och regeringens befogenheter och skyldigheter i fråga om regleringen av budgeten meddelas i riksdagsordningen eller särskild lag.

## Valutapolitiken

12 § Regeringen har ansvaret för övergripande valutapolitiska frågor. Övriga bestämmelser om valutapolitiken meddelas i lag.



## Riksbanken

13 § Riksbanken är rikets centralbank och en myndighet under riksdagen. Riksbanken har ansvaret för penningpolitiken. Ingen myndighet får bestämma hur Riksbanken ska besluta i frågor som rör penningpolitik.

Riksbanken har elva fullmäktige, som väljs av riksdagen. Riksbanken leds av en direktion, som utses av fullmäktige.

Riksdagen prövar om ledamöterna i fullmäktige och direktionen ska beviljas ansvarsfrihet. Om riksdagen vägrar en fullmäktig ansvarsfrihet är han eller hon därmed skild från sitt uppdrag. Fullmäktige får skilja en ledamot av direktionen från anställningen endast om ledamoten inte längre uppfyller de krav som ställs för att han eller hon ska kunna utföra sina uppgifter eller om han eller hon gjort sig skyldig till allvarlig försummelse.

Bestämmelser om val av fullmäktige och om Riksbankens ledning och verksamhet meddelas i lag.

14 § Endast Riksbanken har rätt att ge ut sedlar och mynt. Bestämmelser om penning- och betalningsväsendet meddelas i övrigt genom lag.

## 10 kap. Internationella förhållanden

### Regeringens behörighet att ingå internationella överenskommelser

1 § Överenskommelser med andra stater eller med mellanfolkliga organisationer ingås av regeringen.

2 § Regeringen får ge en förvaltningsmyndighet i uppdrag att ingå en internationell överenskommelse i en fråga där överenskommelsen inte kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan.

### Riksdagens godkännande av internationella överenskommelser

3 § Riksdagens godkännande krävs innan regeringen ingår en för riket bindande internationell överenskommelse som

1. förutsätter att en lag ändras eller upphävs eller att en ny lag stiftas, eller

2. i övrigt gäller ett ämne som riksdagen ska besluta om.

Om det riksdagsbeslut som avses i första stycket 1 eller 2 ska fattas enligt en särskild ordning, ska denna följas även vid riksdagens godkännande av överenskommelsen.

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

4 § En överenskommelse som avses i 3 § och som ingås inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen kan godkännas av riksdagen, även om överenskommelsen inte finns i slutligt skick.

### Andra internationella förpliktelser samt uppsägning

5 § Bestämmelserna i 1–4 §§ tillämpas även på andra former av internationella förpliktelser för riket än överenskommelser samt på uppsägning av internationella överenskommelser eller förpliktelser.

## Överlåtelse av beslutanderätt inom EU-samarbetet

6 § Inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen kan riksdagen överlåta beslutanderätt som inte rör principerna för statsskicket. Sådan överlåtelse förutsätter att fri- och rättighetskyddet inom det samarbetsområde till vilket överlåtelsen sker motsvarar det som ges i denna regeringsform och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Riksdagen kan besluta om sådan överlåtelse, om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för det. Riksdagens beslut kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag. Överlåtelse kan beslutas först efter riksdagens godkännande av överenskommelse enligt 3 §.

## Överlåtelse av beslutanderätt utanför EU-samarbetet

7 § I andra fall än de som avses i 6 § kan beslutanderätt som direkt grundar sig på denna regeringsform och som avser meddelande av föreskrifter, användningen av statens tillgångar, rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter eller ingående eller uppsägning av internationella överenskommelser eller förpliktelser, i begränsad omfattning överlåtas till en mellanfolklig organisation för fredligt samarbete, till vilken riket är eller ska bli anslutet, eller till en mellanfolklig domstol.

Beslutanderätt som avser frågor om stiftande, ändring eller upphävande av grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen eller frågor om begränsning av någon av de fri- och rättigheter som avses i 2 kap. får inte överlåtas enligt första stycket.

Riksdagen fattar beslut om överlåtelse i den ordning som anges i 6 § andra stycket.

8 § Rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter som inte direkt grundar sig på denna regeringsform kan, i andra fall än de som avses i 6 §, genom beslut av riksdagen överlåtas till en annan stat, till en mellanfolklig organisation eller till en utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet. Riksdagen får i lag bemyndiga regeringen eller någon annan myndighet att i särskilda fall besluta om en sådan överlåtelse.

Innefattar uppgiften myndighetsutövning, fattar riksdagen beslut om överlåtelse eller bemyndigande i den ordning som anges i 6 § andra stycket.

### **Framtida ändringar i internationella överenskommelser**

9 § Föreskrivs i lag att en internationell överenskommelse ska gälla som svensk rätt, får riksdagen besluta att även en framtida, för riket bindande ändring i överenskommelsen ska gälla som svensk rätt. Ett sådant beslut får endast avse framtida ändringar av begränsad omfattning. Beslutet fattas i den ordning som anges i 6 § andra stycket.

### **Riksdagens rätt till information och samråd om EU-samarbetet**

10 § Regeringen ska fortlöpande informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen. Närmare bestämmelser om informations- och samrådsskyldigheten meddelas i riksdagsordningen.

### **Utrikesnämnden**

11 § Regeringen ska fortlöpande hålla Utrikesnämnden underrättad om de utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse för riket och överlägga med nämnden om dessa så ofta som det behövs. I alla utrikesärenden av större vikt ska regeringen före avgörandet överlägga med nämnden, om det kan ske.

12 § Utrikesnämnden består av talmannen samt nio andra ledamöter, som riksdagen väljer inom sig. Närmare bestämmelser om Utrikesnämndens sammansättning meddelas i riksdagsordningen.

Utrikesnämnden sammanträder på kallelse av regeringen. Regeringen är skyldig att sammankalla nämnden om minst fyra av nämndens ledamöter begär överläggning i en viss fråga. Ordförande vid sammanträde med nämnden är statschefen eller, om han eller hon har förhinder, statsministern.

Ledamot av Utrikesnämnden och den som i övrigt är knuten till nämnden ska visa varsamhet i fråga om meddelanden till andra om vad han eller hon har fått kännedom om i denna egenskap. Ordföranden kan besluta om ovillkorlig tystnadsplikt.

### **Statliga myndigheters underrättelseskyldighet**

**13 §** Chefen för det departement som har hand om utrikesärendena ska hållas underrättad, när en fråga som är av betydelse för förhållandet till en annan stat eller till en mellanfolklig organisation uppkommer hos en statlig myndighet.

### **Mellanfolkliga brottmålsdomstolar**

**14 §** Bestämmelserna i 2 kap. 7 §, 4 kap. 12 §, 5 kap. 8 §, 11 kap. 8 § och 13 kap. 3 § utgör inte hinder mot att Sverige uppfyller sina åtaganden med anledning av Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen eller i förhållande till andra mellanfolkliga brottmålsdomstolar.

## 11 kap. Rättskipningen

### Domstolarna

1 § Högsta domstolen, hovrätterna och tingsrätterna är allmänna domstolar. Regeringsrätten, kammarrätterna och länsrätterna är allmänna förvaltningsdomstolar. Högsta domstolen och Regeringsrätten dömer i sista instans. Rätten att få ett mål prövat av Högsta domstolen eller Regeringsrätten kan dock begränsas genom lag.

Andra domstolar inrättas med stöd av lag. I 2 kap. 11 § första stycket finns bestämmelser om förbud mot inrättande av domstolar i vissa fall.

I Högsta domstolen och Regeringsrätten får endast den som är eller har varit ordinarie domare i någon av domstolarna tjänstgöra som ledamot. Vid övriga domstolar ska det finnas ordinarie domare. Undantag härifrån får dock göras i lag i fråga om domstolar som har inrättats för handläggningen av en viss bestämd grupp eller vissa bestämda grupper av mål.

2 § Bestämmelser om domstolarnas rättskipningsuppgifter, om huvuddragen i deras organisation och om rättegången, i andra hänseenden än som berörs i denna regeringsform, meddelas i lag.

### Rättskipningens självständighet

3 § Ingen myndighet, inte heller riksdagen, får bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt ska tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall. Varje domstol bestämmer själv hur dömande uppgifter ska fördelas mellan enskilda domare.

4 § Rättskipningsuppgifter får inte fullgöras av riksdagen i vidare mån än vad som följer av grundlag eller riksdagsordningen.

5 § Rättstvister mellan enskilda får inte utan stöd av lag avgöras av andra myndigheter än domstolar.

## Utnämningen av ordinarie domare

6 § Ordinarie domare utnämns av regeringen.

Vid utnämningen ska avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.

Bestämmelser om grunderna för förfarandet vid utnämningen av ordinarie domare meddelas i lag.

## Ordinarie domares rättsställning

7 § Den som har utnämnts till ordinarie domare får skiljas från anställningen endast om

1. han eller hon genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av skyldigheterna i anställningen har visat sig uppenbart olämplig att inneha anställningen, eller

2. han eller hon har uppnått gällande pensionsålder eller enligt lag är skyldig att avgå på grund av varaktig förlust av arbetsförmågan.

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

8 § Åtal för brott i utövningen av en anställning som ledamot av Högsta domstolen väcks i Regeringsrätten. Om åtalet avser en ledamot av Regeringsrätten, väcks det i Högsta domstolen. Åtal väcks av riksdagens ombudsman eller Justitiekanslern.

Regeringsrätten prövar också om en ledamot av Högsta domstolen ska skiljas eller avstängas från sin anställning eller vara skyldig att genomgå en läkarundersökning. Om en sådan talan avser en ledamot av Regeringsrätten, prövas den av Högsta domstolen. Talan väcks av riksdagens ombudsman eller Justitiekanslern.

9 § Har en ordinarie domare skilts från anställningen genom beslut av en annan myndighet än en domstol, ska han eller hon kunna begära att beslutet prövas av domstol. Vid en sådan prövning ska ordinarie domare ingå i domstolen. Detta gäller också beslut varigenom en ordinarie domare har avstängts från utövning av sin anställning, ålagts att genomgå en läkarundersökning eller meddelats en disciplinpåföljd.

10 § Grundläggande bestämmelser om ordinarie domares rättsställning i övrigt meddelas i lag.

### Krav på medborgarskap

11 § Ordinarie domare ska vara svenska medborgare. I övrigt får krav på svenskt medborgarskap för behörighet att utöva rättskipningsuppgifter uppställas endast i lag eller enligt förutsättningar som anges i lag.

### Andra anställda vid domstolarna

12 § För andra anställda vid domstolarna än de ordinarie domarna tillämpas 12 kap. 5–7 §§.

### Resning och återställande av försutten tid

13 § Resning i ett avgjort ärende samt återställande av försutten tid beviljas av Regeringsrätten eller, om det anges i lag, av en lägre förvaltningsdomstol, när det gäller ett ärende för vilket regeringen, förvaltningsdomstol eller förvaltningsmyndighet är högsta instans. I annat fall beviljas resning och återställande av försutten tid av Högsta domstolen eller, om det anges i lag, av en annan domstol som inte är en förvaltningsdomstol.

Närmare bestämmelser om resning och återställande av försutten tid får meddelas i lag.

### Lagprövning

14 § Finner en domstol att en föreskrift står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning får föreskriften inte tillämpas. Detsamma gäller om stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid föreskriftens tillkomst.

Vid prövning enligt första stycket av en lag ska det särskilt beaktas att riksdagen är folkets främsta företrädare och att grundlag går före lag.



## 12 kap. Förvaltningen

### Den statliga förvaltningsorganisationen

1 § Under regeringen lyder Justitiekanslern och andra statliga förvaltningsmyndigheter som inte enligt denna regeringsform eller annan lag är myndigheter under riksdagen.

### Förvaltningens självständighet

2 § Ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag.

3 § Förvaltningsuppgifter får inte fullgöras av riksdagen i vidare mån än vad som följer av grundlag eller riksdagsordningen.

### Överlämnande av förvaltningsuppgifter

4 § Förvaltningsuppgifter kan överlämnas åt kommuner.

Förvaltningsuppgifter kan även överlämnas åt andra juridiska personer och enskilda individer. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, får ett överlämnande göras endast med stöd av lag.

### Särskilda bestämmelser om statligt anställda

5 § Arbetstagare vid förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen anställs av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer.

Vid beslut om statliga anställningar ska avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.

6 § Riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna ska vara svenska medborgare. Detsamma gäller justitiekanslern. I övrigt får krav på svenskt medborgarskap för behörighet att inneha en anställning eller utöva ett uppdrag hos staten eller en kommun uppställas endast i lag eller enligt förutsättningar som anges i lag.

7 § Grundläggande bestämmelser om statligt anställdas rättsställning i andra hänseenden än de som berörs i denna regeringsform meddelas i lag.

### Dispens och nåd

8 § Regeringen får medge undantag från föreskrifter i förordningar eller från bestämmelser som har meddelats med stöd av beslut av regeringen, om inte annat följer av lag eller beslut om utgiftsanslag.

9 § Regeringen får genom nåd efterge eller mildra en brottspåföljd eller en annan sådan rättsverkan av brott samt efterge eller mildra ett annat liknande ingrepp som avser enskildas person eller egendom och som har beslutats av en myndighet.

Om det finns synnerliga skäl, får regeringen besluta att vidare åtgärder för att utreda eller lagföra en brottslig gärning inte ska vidtas.

### Lagprövning

10 § Finner ett offentligt organ att en föreskrift står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning får föreskriften inte tillämpas. Detsamma gäller om stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid föreskriftens tillkomst.

Vid prövning enligt första stycket av en lag ska det särskilt beaktas att riksdagen är folkets främsta företrädare och att grundlag går före lag.

## 13 kap. Kontrollmakten

### Konstitutionsutskottets granskning

1 § Konstitutionsutskottet ska granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Utskottet har rätt att för granskningen få ut protokollen över beslut i regeringsärenden, handlingar som hör till dessa ärenden samt övriga handlingar hos regeringen som utskottet finner nödvändiga för sin granskning.

Andra utskott och varje riksdagsledamot får hos konstitutionsutskottet skriftligen väcka frågor om statsrådets tjänsteutövning eller handläggningen av regeringsärenden.

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

### Åtal mot statsråd

3 § Den som är eller har varit statsråd får dömas för brott i utövningen av statsrådstjänsten endast om han eller hon genom brottet grovt har åsidosatt sin tjänsteplikt. Åtal beslutas av konstitutionsutskottet och prövas av Högsta domstolen.

### Misstroendeförklaring

4 § Riksdagen kan förklara att ett statsråd inte har riksdagens förtroende. Ett yrkande om en sådan misstroendeförklaring ska väckas av minst en tiondel av riksdagens ledamöter för att tas upp till prövning. För en misstroendeförklaring krävs att mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för den.

Ett yrkande om misstroendeförklaring tas inte upp till prövning om det väcks under tiden från det att ordinarie val har ägt rum eller beslut om extra val har meddelats till dess den genom valet utsedda riksdagen samlas. Ett yrkande avseende ett statsråd som efter att ha entledigats uppehåller sin befattning enligt 6 kap. 11 § får inte i något fall tas upp till prövning.

Ett yrkande om misstroendeförklaring ska inte beredas i utskott.

## Interpellationer och frågor

5 § En riksdagsledamot får framställa interpellationer och frågor till ett statsråd i angelägenheter som rör statsrådets tjänsteutövning. Närmare bestämmelser om interpellationer och frågor meddelas i riksdagsordningen.

## Riksdagens ombudsmän

6 § Riksdagen väljer en eller flera ombudsmän (justitieombudsmän), som i enlighet med den instruktion som riksdagen beslutar ska utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra föreskrifter. En ombudsman får föra talan i de fall som anges i instruktionen.

Domstolar och förvaltningsmyndigheter samt anställda hos staten eller kommuner ska lämna de upplysningar och yttranden som en ombudsman begär. Sådan skyldighet har även andra som står under en ombudsmans tillsyn. En ombudsman har rätt att få tillgång till protokoll och handlingar hos domstolar och förvaltningsmyndigheter. Allmän åklagare ska på begäran biträda en ombudsman.

Närmare bestämmelser om ombudsmännen meddelas i riksdagsordningen.

## Riksrevisionen

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

8 § Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer, som väljs av riksdagen. Riksdagen får skilja en riksrevisor från uppdraget endast om riksrevisorn inte längre uppfyller de krav som gäller för uppdraget eller om riksrevisorn har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse.

Riksrevisorerna beslutar självständigt, med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, vad som ska granskas. De beslutar självständigt och var för sig hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av sin granskning.

Vid myndigheten finns också en styrelse, som väljs av riksdagen. Styrelsens uppgift är att följa granskningsverksamheten, lämna de förslag och redogörelser till riksdagen som riksrevisorernas granskningsrapporter och revisionsberättelser ger anledning till samt besluta om förslag till anslag på statsbudgeten och om årsredovisning för myndigheten.

**9 §** Ytterligare bestämmelser om Riksrevisionen meddelas i riksdagsordningen och i annan lag.

## 14 kap. Kommunerna

1 § Beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar.

2 § Kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Närmare bestämmelser om detta finns i lag. På samma grund sköter kommunerna även de övriga angelägenheter som bestäms i lag.

3 § En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

4 § Kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina angelägenheter.

5 § Kommunerna får i lag åläggas att bidra till kostnaden för andra kommuners angelägenheter, om det krävs för att uppnå likvärdiga ekonomiska förutsättningar.

6 § Föreskrifter om grunderna för ändring i rikets indelning i kommuner meddelas i lag.

## 15 kap. Krig, krigsfara och nödsituationer

### Inkallande av riksdagen

1 § Kommer riket i krig eller krigsfara ska regeringen eller talmannen kalla riksdagen till sammanträde. Den som utfärdar kallelsen kan besluta att riksdagen ska sammanträda någon annanstans än i Stockholm.

### Krigsdelegationen

2 § Är riket i krig eller krigsfara som rör dess bestånd eller territoriella integritet, ska en inom riksdagen utsedd krigsdelegation träda i riksdagens ställe, om förhållandena kräver det.

Om riket är i sådant krig som avses i första stycket, meddelas beslut att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe av Utrikesnämndens ledamöter enligt närmare bestämmelser i riksdagsordningen. Innan beslut meddelas ska samråd ske med statsministern, om det är möjligt. Hindras nämndens ledamöter av krigsförhållandena att sammanträda, meddelas beslutet av regeringen. Om riket är i sådan krigsfara som avses i första stycket, meddelas beslutet av Utrikesnämndens ledamöter i förening med statsministern. För ett sådant beslut krävs att statsministern och sex av nämndens ledamöter röstar för det.

Krigsdelegationen och regeringen kan i samråd eller var för sig besluta att riksdagen ska återta sina befogenheter. Beslutet ska fattas så snart förhållandena medger det.

Bestämmelser om krigsdelegationens sammansättning meddelas i riksdagsordningen.

3 § Medan krigsdelegationen är i riksdagens ställe utövar den riksdagens befogenheter. Den får dock inte fatta beslut som avses i 11 § första stycket första meningen eller andra eller fjärde stycket.

Krigsdelegationen beslutar själv om formerna för sin verksamhet.

## **Regeringsbildning och regeringens arbetsformer**

4 § Är riket i krig och kan regeringen till följd av detta inte fullgöra sina uppgifter, kan riksdagen besluta om bildande av regering och om regeringens arbetsformer.

## **Regeringens befogenheter**

5 § Är riket i krig och kan varken riksdagen eller krigsdelegationen till följd av detta fullgöra sina uppgifter, ska regeringen fullgöra dessa i den utsträckning det behövs för att skydda riket och slutföra kriget till rikets försvar.

Regeringen får inte med stöd av första stycket stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen.

6 § Är riket i sådant krig eller krigsfara som avses i 2 § första stycket eller råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i, kan regeringen med stöd av bemyndigande i lag genom förordning meddela sådana föreskrifter i visst ämne som enligt grundlag annars ska meddelas genom lag. Om det behövs med hänsyn till försvarsberedskapen, kan regeringen även i annat fall med stöd av bemyndigande i lag genom förordning bestämma att en i lag meddelad föreskrift om rekvisition eller annat sådant förfogande ska börja eller upphöra att tillämpas.

I en lag med ett sådant bemyndigande ska det noga anges under vilka förutsättningar bemyndigandet får utnyttjas. Bemyndigandet medför inte rätt att stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen.

## **Begränsningar av fri- och rättigheter**

7 § Är riket i sådant krig eller omedelbar sådan krigsfara som avses i 2 § första stycket, ska 2 kap. 22 § första stycket inte tillämpas. Detsamma gäller om krigsdelegationen i annat fall har trätt i riksdagens ställe.



### Befogenheter för andra myndigheter än regeringen

8 § Är riket i sådant krig eller omedelbar sådan krigsfara som avses i 2 § första stycket, kan regeringen med stöd av riksdagens bemyndigande besluta att uppgift som enligt grundlag ska fullgöras av regeringen i stället ska fullgöras av en annan myndighet. Ett sådant bemyndigande får inte omfatta någon befogenhet enligt 5 eller 6 §, om det inte endast är fråga om beslut att en lag i ett visst ämne ska börja tillämpas.

### Förhållanden under ockupation

9 § Riksdagen eller regeringen får inte fatta beslut på ockuperat område. På sådant område får inte heller utövas befogenhet som någon har i egenskap av riksdagsledamot eller statsråd.

Varje offentligt organ ska på ockuperat område handla på det sätt som bäst gagnar försvarsansträngningarna och motståndsverksamheten samt civilbefolkningens skydd och svenska intressen i övrigt. Inte i något fall får ett offentligt organ meddela ett beslut eller vidta en åtgärd som i strid mot folkrättens regler ålägger någon av rikets medborgare att lämna ockupationsmakten bistånd.

Val till riksdagen eller beslutande kommunala församlingar får inte hållas på ockuperat område.

### Statschefen

10 § Är riket i sådant krig som avses i 2 § första stycket, bör statschefen följa regeringen. Om statschefen befinner sig på ockuperat område eller på annan ort än regeringen, ska han eller hon anses hindrad att fullgöra sina uppgifter som statschef.

### Val till riksdagen

11 § Är riket i sådant krig som avses i 2 § första stycket, får val till riksdagen hållas endast efter beslut av riksdagen. Är riket i sådan krigsfara som avses i 2 § första stycket, när ordinarie val ska hållas, kan riksdagen besluta att skjuta upp valet. Ett sådant beslut ska omprövas inom ett år och därefter med högst ett års mellanrum.

Beslut som avses i detta stycke blir gällande endast om minst tre fjärdedelar av riksdagens ledamöter röstar för det.

Om riket till någon del är ockuperat, när val ska hållas, beslutar riksdagen de jämkningar av reglerna i 3 kap. som behövs. Undantag får dock inte göras från 3 kap. 1, 4, 5, 7–9 och 12 §§. Vad som sägs om riket i 3 kap. 5 §, 7 § andra stycket och 8 § andra stycket ska i stället gälla den del av riket för vilken val ska hållas. Minst en tiondel av alla mandaten ska vara utjämningsmandat.

Ordinarie val, som till följd av första stycket inte hålls på föreskriven tid, ska hållas så snart det kan ske sedan kriget eller krigsfaran har upphört. Regeringen och talmannen ska i samråd eller var för sig se till att de åtgärder som behövs för detta blir vidtagna.

Har ordinarie val till följd av denna paragraf hållits på en annan tid än när det annars skulle ha ägt rum, ska riksdagen bestämma tiden för därefter följande ordinarie val till den månad under fjärde eller femte året efter det först nämnda valet, då ordinarie val ska hållas enligt riksdagsordningen.

### Beslutanderätten i kommunerna

12 § Om riket är i sådant krig eller sådan krigsfara som avses i 2 § första stycket eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i, utövas beslutanderätten i kommunerna på det sätt som anges i lag.

### Rikets försvar

13 § Regeringen får sätta in rikets försvarsmakt i enlighet med internationell rätt och sedvänja för att möta ett väpnat angrepp mot riket eller för att hindra en kränkning av rikets territorium.

Regeringen får uppdra åt försvarsmakten att använda våld i enlighet med internationell rätt och sedvänja för att hindra kränkning av rikets territorium i fred eller under krig mellan främmande stater.

## Krigsförklaring

14 § Förklaring att riket är i krig får, utom vid ett väpnat angrepp mot riket, inte ges av regeringen utan riksdagens medgivande.

## Vapenstillestånd

15 § Regeringen får ingå överenskommelse om vapenstillestånd utan att inhämta riksdagens godkännande och utan att rådgöra med Utrikesnämnden, om uppskov med överenskommelsen skulle innebära fara för riket.

## Fredsfrämjande insatser

16 § Regeringen får sända svenska väpnade styrkor till andra länder eller i övrigt sätta in sådana styrkor i fredsfrämjande syfte för att fullgöra en internationell förpliktelse som har godkänts av riksdagen.

Svenska väpnade styrkor får i övrigt sändas till andra länder eller sättas in i fredsfrämjande syfte om

1. det är medgett i lag som anger förutsättningarna för åtgärden, eller
2. riksdagen medger det i ett särskilt fall.

## Regeringens rätt att meddela föreskrifter i nödsituationer

17 § Föreskrifter som enligt grundlag annars ska meddelas genom lag får meddelas av regeringen genom förordning i en nödsituation som innebär

1. omfattande skador eller en överhängande risk för omfattande skador på människor, egendom eller miljö, eller
2. en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i centrala samhällsfunktioner.

Första stycket gäller dock endast om ett dröjsmål med föreskrifterna allvarligt kan motverka arbetet med att hindra eller bekämpa skadan eller störningen. Föreskrifterna får inte innebära stiftande, ändring eller upphävande av grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen.

18 § När regeringen utfärdar föreskrifter som avses i 17 § ska regeringen samtidigt tillkännage föreskrifterna för allmänheten och ange vilken nödsituation som föranlett föreskrifterna och i vilket geografiskt område de gäller. Föreskrifterna träder i kraft sedan de tillkännagetts på detta sätt.

19 § Föreskrifter som avses i 17 § upphör att gälla senast tolv dagar efter utfärdandet. Sådana föreskrifter ska så snart som möjligt efter utfärdandet underställas riksdagen för prövning. Anser riksdagen att föreskrifterna ska fortsätta att gälla ska de meddelas i form av lag.

## I. INLEDNING

# 1 Utredningens uppdrag och arbete

## 1.1 Utredningens uppdrag

Våra direktiv återges i sin helhet i *bilaga 1*. Vår huvudsakliga uppgift har varit att göra en samlad översyn av regeringsformen. Den nuvarande lydelsen av regeringsformen framgår av *bilaga 2*. Uppdraget kan sammanfattningsvis beskrivas på följande sätt.

Arbetet ska enligt direktiven framför allt koncentreras och inriktas på att stärka och fördjupa den svenska folkstyrelsen, att öka medborgarnas förtroende för demokratins funktionssätt och att höja valdeltagandet.

I uppdraget har mot denna bakgrund ingått att göra en utvärdering och översyn av hela valsystemet samt av de bestämmelser som reglerar regeringsbildningsprocessen och förhållandet mellan riksdag och regering i övrigt. Uppdraget har även omfattat en översyn av folkomröstningsinstitutet. Direktiven anger dessutom att vi ska utreda frågorna om lagprövning och om behovet av en författningsdomstol. I det sammanhanget ska vi undersöka om det finns behov av att tydliggöra domstolarnas roll i det konstitutionella systemet.

Utöver dessa områden har vårt uppdrag också omfattat att överväga frågor om kommunala extra val och kommunala folkomröstningar. Det har dessutom enligt direktiven stått oss fritt att se över även andra valfrågor som rör eller har anknytning till den kommunala demokratin.

Direktiven har gett oss vida ramar för arbetet. Med reservationen att det inte är fråga om att genomföra någon total författningsreform – och att uppdraget därför inte omfattat de grundläggande principer för statsskicket som slås fast i regeringsformens inledande bestämmelser och inte heller det förhållandet att Sverige är en monarki – har vi varit oförhindrade att ta upp alla

frågor som kan anses falla inom ramen för de frågeställningar som vi haft i uppdrag att se över.

Vi har mot denna bakgrund under utredningsarbetet beslutat oss för att, utöver de frågor som särskilt pekats ut i direktiven, även behandla ytterligare frågor. Detta gäller exempelvis vissa fri- och rättighetsfrågor, frågor om den kommunala självstyrelsen samt frågor som rör regleringen av vad som ska gälla under krig och krigsfara.

Utöver ett mer traditionellt utredningsuppdrag har direktiven bl.a. gett oss i uppgift att skapa debatt och stimulera det offentliga samtalet om författningspolitiska frågor och om det svenska folkstyret.

## 1.2 Utredningens arbete

Vi har huvudsakligen bedrivit ett sedvanligt utredningsarbete med sammanträden. Vi höll det första sammanträdet i december 2004 och har därefter sammanträtt vid 28 tillfällen, varav sex tillfällen som internat.

Uppdraget är som framgår av direktiven brett och omfattar ett stort antal frågor. Behovet av probleminventering och faktainhämtning var därmed inledningsvis betydande. Som ett led i detta arbete utarbetade sekretariatet ett stort antal promemorior som behandlade de frågor som omfattas av uppdraget. Promemoriorna beskrev i regel en viss frågeställning rörande de gällande rättsreglerna, redogjorde för den senaste tidens debatt och innehöll ofta en internationell jämförelse. Innehållet i dessa promemorior har legat till grund för våra överväganden.

Vi har dessutom uppdragit åt sju expert- och referensgrupper att närmare fördjupa sig i vissa frågor. Uppdragen har gällt regleringen i regeringsformen om domstolarna, olika former av normkontroll, kommunal självstyrelse, normgivningsmakten, regleringen av finansmakten samt regeringsformens bestämmelser om krig och krigsfara. Gruppernas huvuduppgift har varit att göra en genomgång av gällande bestämmelser, i förekommande fall med en internationell jämförelse, samt att lämna olika förslag på tänkbara förändringar. En referensgrupp har bistått utredningen i arbetet med att se över regeringsformens struktur och språk.

Uppdrag har också lämnats till ett relativt stort antal forskare och andra externa uppdragstagare inom främst det juridiska och

statsvetenskapliga området. Uppdragen har bl.a. avsett att närmare kartlägga och lämna förslag i olika frågor som omfattats av utredningens uppdrag. Som exempel kan nämnas uppdrag avseende personval, regeringsbildning och misstroendeförklaring samt folkomröstning.

Expert- och referensgruppernas ledamöter, anlitade forskare och andra uppdragstagare, liksom deras uppdrag presenteras i *bilaga 3 och 4*.

Resultatet av de olika gruppernas och forskarnas arbete har utgjort ett betydelsefullt underlag för vårt arbete och för våra överväganden. Vi har dessutom gjort den bedömningen att rapporterna utgör värdefulla underlag för exempelvis studier, debatt och ytterligare utredning även utanför vår egen krets. Vi har därför valt att publicera rapporter i en skriftserie i SOU-serien. De hittills 14 publicerade rapporterna presenteras i *bilaga 5*. Ytterligare rapporter kan komma att ges ut.

Som ett led i arbetet med probleminventering och kunskapsinhämtning i utredningens inledningsskede kan i detta sammanhang särskilt nämnas de större konferenser som vi arrangerade under 2005 och som berörs närmare nedan. Vid konferenserna gav representanter för den juridiska och statsvetenskapliga forskningen samt för det svenska organisations- och samhällslivet i övrigt sin syn på de konstitutionella frågor som omfattas av vårt uppdrag och då särskilt på frågor som enligt deras uppfattning borde bli föremål för vår översyn.

Vi har också gjort vissa studieresor. Justitieministerierna i de övriga nordiska länderna samt i Tyskland, Ungern och Österrike har vid våra besök redogjort bl.a. för författningspolitiska diskussioner och konstitutionella lagstiftningsplaner i respektive land. Vi har även gjort studiebesök vid några av de författningsdomstolar som finns i Europa liksom vid de norska och danska myndigheterna för domstolsadministration samt dessa länders förslagsnämnder för beredning av ärenden om domarutnämningar.

#### *Utåtriktat arbete*

Vid sidan av utredningsarbetet av sedvanlig karaktär har vi i linje med direktivens uppdrag att skapa debatt och stimulera det offentliga samtalet om författningspolitiska frågor som berörts även bedrivit ett mer utåtriktat arbete. Särskilt under de första åren



av vårt arbete arrangerade vi ett antal konferenser och seminarier om konstitutionella frågor. Dessa arrangemang behandlade olika frågeställningar inom ramen för uppdraget. Konferenserna och seminarierna, som var välbesökta, riktade sig till alla delar av samhället, såsom förtroendevalda, myndigheter, företag, universitet, privatpersoner och media.

Vid de två första konferenserna bjöds som nämnts representanter in från de juridiska och statsvetenskapliga institutionerna vid universitet och högskolor runt om i landet. Under rubriken Behöver demokratin nya spelregler? redogjorde de inbjudna forskarna för aktuell forskning. De pekade också ut de områden som enligt deras uppfattning var i särskilt behov av översyn. Under konferensen Grundlagen – verktyg och symbol? lämnade representanter för folkrörelser, ideella organisationer och intresseföreningar sin syn på regeringsformen och dess funktion i samhället.

Vi anordnade dessutom tre större konferenser, på olika platser i landet, kring frågor om valdeltagande, kommunal demokrati och fri- och rättigheter.

I seminarieserien Samtal om grundlagen var inriktningen att i ett mindre och intimare sammanhang än de större konferenserna koncentrera diskussionen till enskilda frågor. Som exempel kan nämnas samtal om den konstitutionella utvecklingens likheter och olikheter i de nordiska länderna samt samtal om en könsneutral grundlag. Samtalen hölls på olika ställen runt om i landet ofta i samarbete med en lokal tidning eller ett bibliotek.

I samband med utgivningen av rapporterna i den skriftserie som berörts ovan har vi hållit seminarier där olika frågeställningar i rapporterna har presenterats och diskuterats. Dessa seminarier har rört frågor kring folkomröstningar i ett europeiskt perspektiv, relationen mellan statsministern, regeringen och riksdagen, personvalsinslaget i valsystemet, könsperspektiv på regeringsformen samt språkfrågor.

Samtliga konferenser och många av seminarierna har sända i TV. Konferenserna har också dokumenterats skriftligt genom publicering av utskrifter av föredrag och andra inlägg.

Av *bilaga 6* framgår de konferenser och seminarier som vi anordnat.

Som ytterligare ett led i den utåtriktade verksamheten kan slutligen nämnas den hemsida – med namnet [www.grundlagsutredningen.se](http://www.grundlagsutredningen.se) – som vi byggt upp och regelbundet uppdaterat. På hemsidan har vårt uppdrag och arbete presenterats.

Rapporter, promemorior och konferensdokumentation har också publicerats där, liksom gästkrönikor av ett relativt stort antal debattörer och experter. Den som önskat kontakta oss med frågor eller synpunkter har bjudits in att göra detta via hemsidans idéforum. Sådan kontakt har också varit vanlig och många av inläggen har publicerats på hemsidan.

#### *Framställningar och samråd m.m.*

Sammanträffanden har, som ett resultat av framställningar till oss, ägt rum med Jusek, Sametinget, Samiska rättsförbundet, Sveriges Advokatsamfund, Sveriges Domareförbund, Sveriges Kommuner och Landsting samt Ägarfrämjandet. Dessutom har ett stort antal andra framställningar gjorts till oss i frågor som rör vårt uppdrag.

Genom att medverka vid olika seminarier och andra sammankomster med organisationer, universitet och i liknande sammanhang har vi deltagit i de pågående diskussionerna om konstitutionella frågor.

Vi har vidare samrått och haft kontakter med andra kommittéer och utredningar, bl.a. Ansvarskommittén (Fi 2003:02), Autonomiutredningen (U 2007:11), Förvaltningskommittén (Fi 2006:08), Integritetsskyddskommittén (Ju 2004:05) samt den av riksdagen tillsatta Riksrevisionsutredningen.

## 2 Huvuddragen i regeringsformen

Regeringsformen är uppdelad på 13 kapitel. I 1 kap. anges statskicketets grunder. Här slås bl.a. fast att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning, allmän och lika rösträtt samt att den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskicket och genom kommunal självstyrelse. Det anges också att konungen, eller drottning som enligt successionsordningen innehar Sveriges tron, är rikets statschef. Vidare anges huvuduppgifterna för riksdagen, regeringen, domstolarna och förvaltningsmyndigheterna. Av kapitlet framgår att regeringsformen, successionsordningen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen är Sveriges grundlagar.

I 2 kap. behandlas de grundläggande fri- och rättigheterna. Där tillförsäkras medborgarna vissa fri- och rättigheter som har särskild betydelse för politisk och liknande verksamhet, såsom yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet. Där finns vidare bestämmelser till skydd för den enskildes personliga frihet och säkerhet. Vidare uppställs där vissa särskilda rättssäkerhetsgarantier. I kapitlet skyddas dessutom ett antal andra fri- och rättigheter. Det gäller bl.a. rätten till fackliga stridsåtgärder och egendomsskyddet. Vidare uppställs ett förbud mot normgivning i strid med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen.

Vissa rättigheter är absoluta och kan inte begränsas på annat sätt än genom en grundlagsändring. När det gäller andra rättigheter kan riksdagen inskränka dessa enligt ett särskilt beslutsförfarande och då under förutsättning att begränsningen kan förenas med vissa i regeringsformen uppställda villkor. Andra fri- och rättigheter kan begränsas i lag utan särskilda restriktioner.

I 3 och 4 kap. finns bestämmelser om riksdagen och om riksdagsarbetet. Där framgår att riksdagen består av en kammare med 349 ledamöter. De väljs genom fria, hemliga och direkta val.

Rösträttsåldern liksom valbarhetsåldern är 18 år. Röstning sker på parti med möjlighet för väljarna att avge en särskild personröst. Ordinarie val till riksdagen hålls vart fjärde år. Valsystemet är proportionellt. Av de 349 riksdagsmandaten är 310 fasta valkretsmandat och 39 utjämningsmandat. Det finns en spärr i systemet som innebär att endast ett parti som fått minst fyra procent av rösterna i hela riket deltar i mandatfördelningen. Riksdagen väljer inom sig talman och vice talmän för hela valperioden, dvs. för fyra år.

Bestämmelser om statschefen finns i 5 kap. Statschefen fullgör representativa uppgifter. Statsministern ska hålla statschefen underrättad om rikets angelägenheter och när det behövs ska regeringen sammanträda i konselj med statschefen som ordförande. Statschefen är också ordförande vid Utrikesnämndens sammanträden. Regeringsskifte äger rum vid en särskild konselj inför statschefen.

Bestämmelser om regeringen och om regeringsarbetet finns i 6 och 7 kap. Vid regeringsbildning ska talmannen överlägga med partiledarna och med de vice talmännen och sedan föreslå riksdagen en statsminister. Förslaget anses godkänt, om inte mer än hälften av riksdagsledamöterna röstar mot förslaget. Förkastat förslaget, upprepas förfarandet. Har riksdagen fyra gånger förkastat talmannens förslag, ska extra val till riksdagen hållas. Om talmannens förslag godkänns, utser statsministern övriga statsråd. Om riksdagen förklarar att statsministern eller något annat statsråd inte har riksdagens förtroende, ska talmannen entlediga honom eller henne. För en sådan misstroendeförklaring krävs att mer än hälften av riksdagsledamöterna röstar för den. Om statsministern avgår ska övriga statsråd entledigas av talmannen. Detsamma gäller om statsministern avlider. Endast den som är svensk medborgare sedan minst tio år får vara statsråd.

Regeringens uppgift är att styra riket. Regeringsärenden avgörs vid regeringssammanträden. Beslutsfattandet inom regeringen är kollektivt. För att bereda regeringsärenden finns ett regeringskansli. Vid beredningen av regeringsärenden ska behövliga upplysningar inhämtas från berörda myndigheter. Sammanslutningar och enskilda ska ha möjlighet att yttra sig i den omfattning som behövs.

I 8 kap. finns bestämmelser om lagar och andra föreskrifter. Riksdagen är ensam lagstiftare och har rätt att besluta lag i vilket ämne som helst. I fråga om vissa ämnen är det uttryckligen angett

att lagformen måste användas. Inom andra områden är lagformen en grundprincip men det föreligger möjligheter för riksdagen att delegera normgivningskompetens till regeringen. Regeringen har i vissa andra frågor en direkt kompetens grundad på bestämmelserna i 8 kap. Normgivningskompetens kan också under vissa förutsättningar delegeras till förvaltningsmyndigheter och kommuner.

Vidare finns i 8 kap. bestämmelser om hur grundlag stiftas. Detta sker genom två likalydande riksdagsbeslut. Mellan besluten måste det ha hållits ett riksdagsval. En beslutande folkomröstning kan hållas om ett vilande förslag till ändring av grundlag. Folkomröstningar i andra fall kan endast vara rådgivande.

I kapitlet finns dessutom bestämmelser om Lagrådet. Regeringen eller ett riksdagsutskott bör som huvudregel inhämta Lagrådets yttrande över viktigare lagförslag. Lagrådet består normalt av domare från Högsta domstolen och Regeringsrätten.

Finansmakten behandlas i 9 kap. Makten över statens finanser tillkommer riksdagen. Detta framgår redan av 1 kap. där det anges att riksdagen beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas. I 9 kap. slås grundsatsen fast att statens medel inte får användas på något annat sätt än som riksdagen har bestämt. Användningen av statsmedel för skilda behov bestäms av riksdagen genom budgetreglering. Med budgetreglering avses det förfarande genom vilket statsbudgeten kommer till. Riksdagen företar budgetreglering för närmast följande budgetår eller, om särskilda skäl föranleder det, för annan budgetperiod. I kapitlet anges också att statens medel och dess övriga tillgångar i princip står till regeringens disposition. Riksdagen ska fastställa grunder för den statliga förmögenhetsdispositionen. Beslut om skatt meddelas av riksdagen genom lag. Avgifter till staten beslutas i vissa fall av riksdagen och i andra fall av regeringen.

I 10 kap. finns bestämmelser om förhållandet till andra stater och mellanfolkliga organisationer. Där regleras vilken ordning som ska gälla när Sverige ingår internationella överenskommelser och vid överlåtelse av svensk beslutanderätt, bl.a. inom ramen för samarbetet inom EU. Bestämmelserna innebär att regeringen behöver riksdagens godkännande innan den binder landet genom en överenskommelse i en fråga som ligger inom riksdagens kompetensområde eller om frågan i övrigt är av större vikt. Överlåtelse av beslutanderätt inom ramen för EU-samarbetet och i andra sammanhang beslutas av riksdagen. För ett sådant beslut

krävs att vissa materiella villkor är uppfyllda och att en kvalificerad majoritet i riksdagen röstar för beslutet. I viktiga utrikepolitiska frågor har regeringen en informations- och samrådsskyldighet mot Utrikesnämnden. Regeringen ska vidare fortlöpande informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för EU-samarbetet.

I 10 kap. behandlas även förutsättningarna för användande av svenskt militärt våld och vissa därmed sammanhängande frågor.

Frågor om rättskipning och förvaltning behandlas i 11 kap. Där anges Högsta domstolens och Regeringsrättens ställning och att andra domstolar får inrättas med stöd av lag. En domstol får inte inrättas för en redan begången gärning eller för ett visst mål. Grundsatsen om rättskipningens självständighet kommer till uttryck genom ett förbud för riksdagen, regeringen och förvaltningsmyndigheter att ingripa i rättsliga avgöranden. Vidare uppställs ett särskild skydd för ordinarie domare mot att skiljas från tjänsten.

I kapitlet anges att det finns förvaltningsmyndigheter under regeringen och under riksdagen samt att förvaltningsuppgifter kan överlämnas åt kommuner och andra. Det finns en bestämmelse till skydd för förvaltningsmyndigheternas självständighet vid beslut i ärenden rörande myndighetsutövning eller tillämpning av lag. Bestämmelser finns vidare om tillsättning av tjänster. Vid tillsättning av statliga tjänster ska avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Huvudprincipen är att svenska medborgare och andra är likställda i fråga om möjligheterna att erhålla en tjänst eller ett uppdrag hos stat eller kommun. Ett antal undantag från den principen görs dock när det gäller vissa högre statliga befattningar. I övrigt får krav på svenskt medborgarskap uppställas bara i lag eller enligt förutsättningar som anges i lag.

11 kap. innehåller vidare bestämmelser om resning, nåd och andra s.k. extraordinära åtgärder. Slutligen finns en bestämmelse om lagprövning och annan prövning i efterhand av föreskrifters förenlighet med överordnade författningar. Bestämmelsen innebär att en föreskrift inte ska tillämpas om den strider mot en överordnad föreskrift. Om en sådan prövning rör föreskrifter beslutade av riksdagen eller regeringen, ska en domstol eller ett annat offentligt organ underlåta att tillämpa föreskriften endast om felet är uppenbart.

I 12 kap., som handlar om kontrollmakten, finns bl.a. bestämmelser om konstitutionsutskottets granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Där finns vidare en bestämmelse om statsrådets juridiska ansvar i vissa fall. Åtal för brott i tjänsteutövningen beslutas av konstitutionsutskottet och prövas av Högsta domstolen. Riksdagen kan avge en misstroendeförklaring mot ett statsråd. Riksdagsledamöter får, enligt bestämmelser i riksdagsordningen, framställa interpellationer eller frågor till statsråd. Kapitlet innehåller också bestämmelser om JO och om Riksrevisionen. I kapitlet föreskrivs slutligen bl. a. att åtal för brott i utövningen av tjänst som ledamot av Högsta domstolen eller Regeringsrätten väcks i Högsta domstolen.

I det avslutande 13 kap. finns bestämmelser som ska gälla när riket befinner sig i krig eller krigsfara. Om förhållandena kräver det kan riksdagens beslutskompetens överlåtas till en särskild krigsdelegation. Denna är proportionellt sammansatt och består av talmannen och femtio andra ledamöter som väljs av riksdagen. Kan varken riksdagen eller krigsdelegationen utföra sina uppgifter till följd av att riket är i krig, ska regeringen överta uppgifterna i den mån det behövs för att skydda riket och slutföra kriget. Genom bemyndigande från riksdagen kan regeringen ges utökade möjligheter att meddela föreskrifter. Uppgifter som annars tillkommer regeringen får i stor utsträckning överlåtas till andra myndigheter. I kapitlet finns bestämmelser om vilka befogenheter som tillkommer svenska offentliga organ på ett ockuperat område och hur dessa ska agera där. Val till riksdagen under krig eller krigsfara förutsätter att riksdagen har fattat ett särskilt beslut om detta.

### 3 Reformarbetet efter regeringsformens tillkomst

År 1954 inleddes ett omfattande arbete med att reformera 1809 års regeringsform i och med att Författningsutredningen tillsattes. Utredningens slutbetänkande (*Sveriges statsskick*, SOU 1963:16–19) utsattes vid remissbehandlingen för hård kritik och bl.a. av denna anledning tillkallades Grundlagberedningen 1966. Den första etappen av Grundlagberedningens arbete avslutades genom betänkandet *Partiell författningsreform* (SOU 1967:26). Betänkandet lades till grund för en partiell reform av 1809 års regeringsform som beslutades av 1968 och 1969 års riksdagar. Två huvudinslag i reformen var införandet av enkammarriksdagen och ett nytt valsysteem. Det nya valsystemet innebar att ordinarie val till riksdagen från och med 1970 skulle hållas vart tredje år och då samtidigt med val till landstings- och kommunfullmäktige. Vidare infördes ett s.k. riksproportionellt valsysteem. Ytterligare ett viktigt inslag i den partiella reformen var att parlamentarismens princip kom till uttryck i regeringsformen.

Grundlagberedningen avlämnade sitt slutbetänkande med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning i mars 1972 (*Ny regeringsform – Ny riksdagsordning*, SOU 1972:15). Förslaget lades till grund för en proposition som ledde fram till antagandet av 1974 års regeringsform och av en ny riksdagsordning som dock inte fick ställning som grundlag. Den nya regeringsformen medförde inga ändringar av betydelse i de frågor som hade reglerats genom den partiella reformen. Bland nyheterna fanns regler om proceduren vid regeringsbildning och bestämmelser om skydd för de grundläggande fri- och rättigheterna. Den nya regeringsformen trädde i kraft den 1 januari 1975.

Under riksdagsbehandlingen av förslaget till ny regeringsform enades riksdagspartierna om att tillsätta en ny parlamentarisk utredning för att ytterligare överväga fri- och rättighetsfrågorna.



Den nya utredningen, 1973 års fri- och rättighetsutredning, lade i sitt betänkande (*Medborgerliga fri- och rättigheter*, SOU 1975:75) bl.a. fram förslag till en ny 1 kap. 2 § om målen för det allmännas verksamhet och om de sociala rättigheterna samt ett omskrivet och utökat 2 kap. om grundläggande fri- och rättigheter. Enligt förslaget till ett nytt 2 kap. skulle både antalet rättigheter som inte kunde begränsas genom lag och antalet begränsningsbara rättigheter utökas. Den rättsliga kontrollen av rättighetsskyddet skulle ske genom de rättstillämpande myndigheternas lagprövningsrätt som enligt förslaget skulle grundlagsfästas. Utredningens förslag genomfördes med vissa ändringar, bl.a. undantogs den föreslagna regleringen av lagprövningen. I samband med denna grundlagsändring nåddes enighet om att ytterligare en utredning skulle tillsättas för att överväga fri- och rättighetsfrågorna.

Den nya utredningen, Rättighetsskyddsutredningen, föreslog i sitt betänkande (*Förstärkt skydd för fri- och rättigheter*, SOU 1978:34) bl.a. särskilda procedurregler för inskränkningar i fri- och rättigheterna, en möjlighet att hålla beslutande folkomröstning om vilande grundlagsförslag samt ett grundlagsfästande av lagprövningsrätten. Utredningen föreslog också en särskild regel om räckvidden av Lagrådets granskning och om granskningens inriktning. Förstärkningar av rättighetsskyddet föreslogs på vissa särskilda punkter, bl.a. föreslogs ett förbud mot retroaktiv lag om skatt och statliga avgifter. Förslagen lades till grund för grundlagsändringar, som trädde i kraft 1980.

Grundlagskommittén, som tillsattes 1979, fick i uppgift att på nytt pröva vissa av de grundlagsfrågor som ingick i 1968 och 1969 års partiella grundlagsreform, bl.a. den gemensamma valdagen, mandatperiodens längd, tidpunkterna på året för de olika valen, formerna för att anordna extra val (upplösning sinstitutet) samt regeringsbildningsproceduren och regeringens beslutsformer. Kommittén presenterade 1981 sitt betänkande (*Grundlagsfrågor*, SOU 1981:15). Kommittén var dock oenig och betänkandet ledde inte till några lagstiftningsåtgärder.

Riksdagspartierna enades om att den fortsatta beredningen av författningsfrågorna skulle ske i en arbetsgrupp bestående av företrädare för riksdagspartierna under ledning av justitieministern. Under sitt arbete kom arbetsgruppen in på en rad andra frågor som hade samband med huvudfrågorna, t.ex. proportionaliteten i valsystemet, personval, valkretsarnas storlek, ökade möjligheter att

anordna folkomröstningar, förändringar av fyraprocentspärren och en vitalisering av riksdagens arbetsformer.

I början av 1984 stod det klart att det inte fanns förutsättningar att uppnå enighet i arbetsgruppen i tid för att behandla ett förslag till grundlagsändringar i samband med 1985 års val. Däremot rådde enighet om att utredningsarbetet borde fortsätta. En ny utredning med delvis samma inriktning som Grundlagskommittén, Folkstyrelsekommittén, tillsattes därför i juni 1984. Till de frågor som Grundlagskommittén hade haft i uppgift att överväga lades de frågor som arbetsgruppen identifierat samt en hel del andra frågor, bl.a. frågan om en minskning av antalet riksdagsledamöter.

Folkstyrelsekommittén avgav ett delbetänkande, *Folkstyrelsen under krig och vid krigsfara* (SOU 1986:28), som lades till grund för ändringar i 13 kap. regeringsformen. Ändringarna innebar bl.a. att varken riksdagen, dess krigsdelegation eller regeringen skulle ha rätt att fatta beslut på ockuperat område och att val till riksdagen eller kommunala församlingar inte får hållas på sådant område. Folkstyrelsekommittén lämnade sedan slutbetänkandet *Folkstyrelsens villkor* (SOU 1987:6) men enighet kunde inte nås i centrala frågor.

År 1992 återupptogs översynen av grundlagsskyddet för fri- och rättigheterna genom tillsättandet av Fri- och rättighetskommittén. Kommittén föreslog 1993 (*Fri- och rättighetsfrågor*, SOU 1993:40) ett antal ändringar i den s.k. rättighetskatalogen i 2 kap. regeringsformen, bl.a. en utvidgad regel om egendomsskydd rörande rätten till ersättning vid tvångsavhändelser eller inskränkningar i användningen av mark och byggnader. Kommittén föreslog också att Europakonventionen skulle inkorporeras i den svenska rätten samt att en bestämmelse om att lag inte får meddelas i strid med konventionen skulle införas i regeringsformen. Däremot ställde sig kommittén avvisande till införandet av en författningsdomstol. Fri- och rättighetskommitténs förslag ledde till lagstiftning 1994.

Vid partiledaröverläggningar hösten 1993 kom företrädarna för riksdagspartierna överens om att förlänga valperioden till fyra år samtidigt som den gemensamma valdagen skulle kvarstå. De enades också om att det skulle införas en möjlighet för väljarna att avge en särskild personröst efter förslag i Personvalskommitténs betänkande (*Ökat personval*, SOU 1993:21). Överenskommelsen grundlagsfästes 1994. Samtidigt sänktes reglerna om statschefens myndighetsålder från 25 till 18 år. Vidare genomfördes grundlagsändringar inför den svenska EU-anslutningen. De sistnämnda

ändringarna var baserade på ett betänkande från Grundlagsutredningen inför EG (*EG och våra grundlagar*, SOU 1993:14) och en promemoria utarbetad av Justitiedepartementet (*Våra grundlagar och EG*, Ds 1993:36). Ändringarna innebar dels att ett nytt stycke infördes i 8 kap. 4 § regeringsformen där det anges att föreskrifter om val till EU-parlamentet meddelas i lag, dels att ett nytt stycke infördes i 10 kap. 5 § regeringsformen enligt vilket riksdagen med viss kvalificerad majoritet kan överlåta beslutanderätt till Europeiska gemenskaperna så länge dessa har ett rättighetsskydd som motsvarar det i regeringsformen och Europakonventionen.

En rättsvetenskaplig debatt om innebörden av 1994 års reform av regeln om egendomsskydd ledde fram till ett tillkännagivande riksdagsåret 1997/98 om att låta utreda frågan om lydelsen av 2 kap. 18 § regeringsformen. Vidare hade det inom Regeringskansliet identifierats vissa problem när det gällde regeringsformen och samarbetet inom EU, nämligen dels tillämpningsproblem avseende regeringsformens regler om internationella överenskommelser, dels frågan om förutsättningarna för Sverige att kunna godkänna framtida fördragsändringar. Efter partiledaröverläggningar tillsattes 1999 års författningsutredning.

Hösten 1999 tillkännagav riksdagen att frågan om skilda valdagar liksom frågan om att flytta valdagen till våren borde utredas. Efter överläggningar inom en arbetsgrupp med företrädare för riksdagspartierna beslutades våren 2000 tilläggsdirektiv till författningsutredningen som innebar att utredningen skulle se över bl.a. frågorna om skilda valdagar och vårval. Varken i dessa frågor eller i frågan om egendomsskyddet kunde dock någon enighet nås.

Författningsutredningens delbetänkande *Vissa grundlagsfrågor* (SOU 2001:19) resulterade emellertid i grundlagsändringar 2002 avseende EU-frågorna. Ändringarna innebar bl.a. att det blev möjligt att överlåta beslutanderätt avseende samarbetet inom hela EU, och inte endast inom EG som tidigare varit fallet, och att den överlåtna beslutanderätten inte fick röra principerna för statsskicket. Författningsutredningens arbete ledde också till att målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § regeringsformen kompletterades.

## 4 Regeringsformens struktur och språk

### 4.1 Bakgrund

#### *Regeringsformens utformning*

Grundlagberedningens förslag till ny regeringsform innehöll tolv kapitel. Under den följande beredningen tillfördes ytterligare ett kapitel, det andra kapitlet om grundläggande fri- och rättigheter. Propositionen (prop. 1973:90) innehöll den indelning av bestämmelserna i 13 kapitel som regeringsformen fortfarande har. Någon förändring av regeringsformens övergripande struktur har inte skett under de drygt 30 år som grundlagen har varit gällande. Tillägg och ändringar har dock diskuterats, exempelvis föreslogs i betänkandet *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen* (SOU 1996:129) införandet av ett kapitel avseende kommuner och landsting.

När det gäller principerna för innehållet i regeringsformen angav *Författningsutredningen* (SOU 1963:17 s. 43) att man i görligaste mån strävat efter att begränsa grundlagsregleringen till moment som bedömts vara av väsentlig betydelse för statsskicket. Grundlagen skulle enligt utredningen fastställa en ram av så stor allmängiltighet att den inte behövde ändras alltför ofta. Beträffande de moment man väljer att reglera, påkallar emellertid hänsynen till textens begriplighet och inre sammanhang enligt utredningen en viss fullständighet. I vissa fall ansågs det naturligt att den mer ingående regleringen överfördes från grundlag till vanlig lag, t.ex. på det statsbudgetära området.

När det gällde den språkliga utformningen angav *Författningsutredningen* att den eftersträvat enkelhet i satsbildningen och försökt använda korta, svenska ord hämtade från det levande språket. I propositionen till ny regeringsform framförde

departementschefen bl.a. att höga krav måste ställas på en författningsreform. En ny författning med dess centrala ställning i rättssystemet måste bäras upp av inre sammanhållning och konsekvens. Grundlagberedningens förslag ansågs uppfylla dessa krav. Den sakliga och lagtekniska bearbetningen av den omfattande materia hade enligt departementschefen gjorts på ett sätt som förtjänade erkännande. De stora linjerna i statsskicket ansågs också ha dragits upp på ett enkelt och överskådligt sätt i förslaget. Även systematiskt och i språkligt hänseende fann departementschefen förslagen ändamålsenliga (prop. 1973:90 s. 155).

Även i anslutning till ändringar av regeringsformen har vissa uttalanden gjorts som är av intresse i detta sammanhang. I propositionen med ändringar i regeringsformen framförde departementschefen som en grundläggande utgångspunkt bl.a. att regeringsformen inte ska innehålla andra regler om lagstiftningens innehåll än sådana som är av grundläggande betydelse för den demokratiska styrelseformen eller som i vissa centrala hänseenden ger uttryck för de värderingar beträffande förhållandet mellan samhällets organ och den enskilde individen som är kännetecknande för den demokratiska ideologin (prop. 1975/76:209 s. 128).

#### *Regleringen i andra jämförbara länder*

Vid en genomgång av andra jämförbara länders grundlagar kan konstateras att den grundläggande strukturen är relativt enhetlig. Strukturen påverkas naturligtvis av om landet är en monarki eller en republik liksom av hur staten i övrigt är organiserad, t.ex. som en förbundsstat eller en enhetsstat.

Gemensamt är att de innehåller bestämmelser om statsskicket, grunderna för det demokratiska systemet samt olika allmänstatliga principer. Det kan vidare förekomma bestämmelser om de nationella symbolerna, t.ex. om flaggan, nationalsången, statens motto eller landets huvudstad.

Det inledande kapitlet i grundlagarna brukar som regel handla om statsskickets grunder. Bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna är vanligtvis centrala och finns regelmässigt i början av grundlagen. Omfattningen av fri- och rättighetsregleringen varierar från land till land men som regel har de grundläggande fri- och rättigheterna en viktig ställning i lagen i

förhållande till helheten. I ett fåtal länders grundlag saknas sådana bestämmelser dock helt eller är påfallande knapphändiga. I något fall har Europakonventionen getts grundlagsstatus.

En ytterligare gemensam kategori bestämmelser tar sikte på de högsta statsorganen, dvs. monarken eller presidenten samt regeringen och parlamentet. Grundlagen reglerar ofta tillsättningen eller valet av de högsta statsorganen samt deras behörighet och uppgifter. Regleringarna innehåller vidare avsnitt om lagstiftningen, förvaltningen, statens hushållning och förhållandet till andra stater, dvs. regler om statens grundläggande uppgifter. En kombination av en redovisning av statsorganen och deras funktioner är alltså vanlig. Systematiseringen av den regleringen har en särskild betydelse eftersom den kan avspegla olika tyngdpunkter i relationen mellan statsorganen. Ordningsföljden är i vissa fall statschefen, regeringen och parlamentet. I andra fall är den i stället parlamentet, statschefen och regeringen.

Grundlagsregleringen av parlamentets arbete och procedurer varierar i omfattning. Det kan bl.a. bero på om det är fråga om en- eller tvåkammarsparlament. Parlamentsarbetet regleras dessutom ofta i parlamentets egen arbetsordning.

Andra områden som vanligen är reglerade i grundlagarna är rättskipningen, den regionala förvaltningen och olika självstyrelsesystem samt de grundläggande bestämmelserna om offentligt anställda. Flera grundlag innehåller också bestämmelser om försvaret samt om krig och andra undantagsförhållanden. Vidare omfattar grundlagsregleringen vanligen frågor om kontrollen av lagarnas grundlagsenlighet och förfarandet vid ändring av grundlag.

Omfattningen och de lagtekniska lösningarna varierar. Portugals grundlag med nästan 300 paragrafer hör till de längsta och Danmarks grundlag hör till de kortare. Den svenska regeringsformen är medellång med 156 paragrafer, övergångsbestämmelserna inte inräknade.

### *Ändringar i regeringsformen*

Det kan konstateras att ändringar i regeringsformen skett vid 38 tillfällen. Bland dessa ändringar kan nämnas nya eller ändrade bestämmelser om skydd för de grundläggande fri- och rättigheterna liksom nya bestämmelser med anledning av Sveriges medlemskap i EU. Dessutom förekommer t.ex. ändringar på grund av införandet

av den fyraåriga mandatperioden och personvalsreformen samt ändringar med anledning av införandet av Riksrevisionen.

Flertalet ändringar har skett i 1, 2, 8 och 13 kap. Många av ändringarna i 1 och 2 kap. genomfördes vid de reformer av fri- och rättighetsregleringen som skedde under andra delen av 1970-talet. Övriga ändringar av 2 kap. har huvudsakligen varit föranledda av 1994 års inkorporering av Europakonventionen. Ändringarna i 8 kap. har avsett bl.a. regeringens rätt att meddela föreskrifter inom vissa områden. De flesta av ändringarna i 13 kap. har sitt ursprung i en större ändring rörande folkstyrelsen under krig och vid krigsfara.

Det kan vidare konstateras att 6 kap. om regeringen och 7 kap. om regeringsarbetet aldrig har ändrats. I 4 kap. som behandlar riksdagsarbetet och i 5 kap. om statschefen har ändringar bara gjorts en gång.

Kritiker har hävdats att en anledning till vad som ansetts vara ett alltför stort antal ändringar är att reglerna i regeringsformen är så detaljerade. Bestämmelser som på ett detaljerat sätt beskriver samhället och dess institutioner måste med nödvändighet ändras oftare än mer generellt utformade bestämmelser. Flera av bestämmelserna i 2 kap. om grundläggande fri- och rättigheter har nämnts som exempel på alltför detaljerade bestämmelser. Detsamma gäller bl.a. vissa av bestämmelserna i 8 kap. om lagar och andra föreskrifter.

## 4.2 Överväganden

**Vår bedömning:** Inom ramen för vår samlade översyn behandlar vi också regeringsformens disposition och språkliga utformning. Vår slutsats är att det inte finns anledning att ändra huvuddragen i dispositionen. Inte heller föreslår vi någon övergripande förändring av hur bestämmelserna bör fördelas mellan regeringsformen, riksdagsordningen och vanlig lag. Däremot föreslår vi att vissa omflyttningar och uppdelningar av bestämmelserna görs i syfte att göra regleringen tydligare och mer överskådlig. Av samma skäl införs rubriker i flertalet av kapitlen. Lagtexten anpassas vidare i huvudsak till det lagspråk som används i dag. Vi har också använt ett könsneutralt språk.

Inom ramen för vår samlade översyn av regeringsformen i sakligt hänseende finns det också anledning att överväga frågor om regeringsformens disposition och språkliga utformning.

Dessa frågeställningar aktualiseras redan av de förändringar av regleringens innehåll som vi föreslår. Det finns emellertid enligt vår uppfattning anledning att se över hela regeringsformen i dessa avseenden även utan direkt koppling till de ändringsförslag som läggs fram i sak.

Regeringsformens utformning bygger på tanken att grundlagen bör vara skriven så att den ska kunna läsas och i sina huvuddrag begripas av alla allmänintresserade medborgare. Grundlagen ska ge upplysning om grunderna för hur vårt land styrs och beskriva det grundläggande rättighetsskyddet. Vi ställer oss bakom dessa utgångspunkter och vill betona den betydelse som detta kan ha för förankringen av och acceptansen för vårt demokratiska statsskick. Regeringsformen bör med detta synsätt vara disponerad på ett logiskt och överblickbart sätt samt beskriva de centrala inslagen i statsskicket. Det är också av stor betydelse att texten ges en språklig utformning som ligger så nära ett vardagligt korrekt språk som möjligt samtidigt som kraven på precision och entydighet uppfylls.

En utgångspunkt är alltså att grundlagen ska ge upplysning om de centrala delarna i vårt statsskick. Den mer detaljerade regleringen av frågor om statsskicket sker sedan i riksdagsordningen, som intar en ställning mellan grundlag och vanlig lag. Medan riksdagsordningens tilläggsbestämmelser beslutas som vanlig lag gäller för riksdagsordningens huvudbestämmelser samma lagstiftningsförfarande som för grundlag. Det finns dock möjlighet att använda ett enklare förfarande, där det räcker med ett riksdagsbeslut men med en spärr mot ändring genom enkel majoritet. I vanlig lag, t.ex. i vallagen (2005:837) och lagen (2003:333) om Lagrådet, finns sedan ytterligare detaljregler som även de kan sägas vara av konstitutionell betydelse.

I Sverige används den beskrivna mellannivån inom normgivningssystemet, förutom för riksdagsordningen, i övrigt endast i frågan om föreskrifter för trossamfund och om grunderna för Svenska kyrkan. Härmed uppnås en garanti för att dessa bestämmelser inte utsätts för återkommande ändringar. Ett exempel på en konstitutionell ordning där denna mellannivå för ett ”trögare” normgivningsförfarande används i större utsträckning är Frankrike. I den franska normhierarkin finns som mellanform ett



trettiotal s.k. lois organiques (ung. organisatoriska lagar), som preciserar konstitutionen genom att närmare ange hur den offentliga makten är organiserad.

Det skulle vara intressant att efter franskt mönster i Sverige närmare överväga tanken att ytterligare lagstiftning av betydelse för vårt konstitutionella system och dess procedurer skulle kunna föras till denna mellannivå inom normgivningssystemet. Vallagen och lagen om Lagrådet har nyss nämnts som exempel. Kommunallagen (1991:900) och lagen (1996:1059) om statsbudgeten är två andra exempel. Vi lägger dock inte fram några förslag i denna del men vill nämna saken.

Som nämnts bör önskemålet om att grundlagen ska ge upplysning om de centrala delarna i vårt statskick inte drivas så långt att texten blir alltför detaljrik. En balans måste nås mellan önskemålet om fyllig information och vikten av att endast de centrala delarna av vårt statskick läggs fast på grundlagsnivå. Mot den bakgrunden föreslår vi inte några övergripande förändringar av hur bestämmelserna bör fördelas mellan regeringsformen, riksdagsordningen och vanlig lag. I några fall, som vi särskilt återkommer till, föreslås dock en omflyttning av bestämmelser framför allt mellan regeringsformen och riksdagsordningen.

När det gäller regeringsformens disposition kan vid en internationell jämförelse konstateras att den svenska regleringen i fråga om ämnesval och kapitelindelning i stor utsträckning motsvarar den struktur som finns i andra jämförbara grundlagar. Som konstaterats ovan inleds grundlagarna ofta med ett kapitel om statskickets grunder och vissa andra centrala principer. Det är vanligt att det därefter finns ett kapitel om de grundläggande fri- och rättigheterna. En tredje kategori av bestämmelser rör de högsta statsorganens behörighet och uppgifter. Vidare finns bestämmelser bl.a. om lagstiftning, förvaltningen, statens finanser och förhållandet till andra stater.

Enligt vår mening ger den övergripande dispositionen av regeringsformens regler god information om innehållet i grundlagen och framstår som väl avvägd. Det finns därför inte någon anledning att ändra den grundläggande strukturen. Vår översyn medför dock vissa förändringar av dispositionen. En förändring är föranledd av vårt förslag att dela upp bestämmelserna i 11 kap. och reglera dem i två olika kapitel där 11 kap. behandlar rättskipningen och 12 kap. förvaltningen. Även införandet av ett kapitel om kommunerna påverkar dispositionen.

När det gäller strukturen inom de olika kapitlen föreslår vi att rubriker införs. En ordning med rubriker över en eller flera paragrafer underlättar enligt vår mening påtagligt för läsaren att hitta rätt i regeringsformen och blir till ledning vid läsningen av de olika bestämmelserna. I fråga om några av kapitlen har vi bedömt att behovet av rubriker är begränsat. Vi har då avstått från att föreslå rubriker.

När det gäller den språkliga utformningen har vi gjort en översyn av samtliga paragrafer. Dessa har som huvudregel anpassats till det lagspråk som används i dag. I några fall har avsteg gjorts från de nu gällande språkliga riktlinjerna. Det har framför allt rört sig om fall där vi velat behålla vissa inarbetade ord och uttryck. I några avseenden medför enligt vår mening också regeringsformens karaktär av grundläggande och övergripande dokument att språket bör vara något högtidligare än vad som är brukligt i vanlig lagstiftning.

Som ett led i den språkliga översynen föreslår vi ändringar i bestämmelserna som innebär att regeringsformens språk blir könsneutralt. I rapporten *Regeringsformen ur ett könsperspektiv – En övergripande genomgång* (SOU 2007:67) som fil. dr Lenita Freidenvall tagit fram på vårt uppdrag behandlas bl.a. frågan om en mer könsneutral grundlag utförligt. I rapporten konstateras att regeringsformens ordval – att referera exempelvis till en riksdagsledamot eller en medborgare med ordet ”han” – kan ses som uttryck för förlegade och otidsenliga värderingar.

I författningskommentaren beskrivs närmare de ändringar av nu berört slag som vi föreslår.

## II. VALSYSTEMET

## 5 Huvuddragen i valsystemet

### 5.1 Bakgrund

#### 5.1.1 Utgångspunkter

Folksuveränitetens princip är grundläggande för den svenska folkstyrelsen. I den inledande paragrafen till regeringsformen kommer detta till uttryck genom orden: ”All offentlig makt i Sverige utgår från folket”.

Den svenska folkstyrelsen utövas indirekt genom valda representanter. Den inledande paragrafen fortsätter efter de citerade inledningsorden med att slå fast att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt och att den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Den representativa formen för folkstyrelsen betonas ytterligare i inledningskapitlet till regeringsformen där det i 4 § sägs att riksdagen är folkets främsta företrädare och i 7 § där det anges att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar.

I våra direktiv betonas också den representativa demokratin som en omistlig del av den svenska folkstyrelsen. Den ger alla medborgare möjlighet att påverka politikens utformning. Den ger förutsättningar att forma en långsiktig och sammanhängande politik, där besluten kan utformas utifrån en helhetssyn. Den representativa demokratin ger möjlighet att utkräva ansvar. Den är praktisk och effektiv.

Med ett representativt statsskick blir den centrala frågan hur ledamöterna i de folkvalda församlingarna utses. Av stor betydelse i denna diskussion är förhållandet mellan väljare, kandidater och valda. För att valsystemet ska uppfylla kraven på demokrati är det vidare av grundläggande betydelse att åsiktsbildningen i samhället är fri, att rösträtten är allmän och att alla röster har samma värde. Till detta kommer också att det allmänna inte bör involveras i valen

i större utsträckning än vad som behövs för att underlätta genomförandet av valen. Det är också av avgörande vikt att väljarnas valhemlighet respekteras. Inom dessa ramar kan valsystemet utformas på ett flertal olika sätt.

### 5.1.2 Valsystem och metoder för mandatfördelning

Hur folkrepresentationen utses är av avgörande betydelse för maktförhållandena i varje stat. Det handlar bl.a. om vem som ska få rösta, vem som ska få väljas och vilken grad av proportionalitet som ska eftersträvas. Utöver dessa ställningstaganden brukar man säga att reglerna bör garantera att varje röst väger lika mycket i valet men också att ett stabilt regeringsunderlag kan skapas. Det hävdas också att det bör ges möjlighet för väljarna att inte bara rösta på parti utan även på person.

Kraven är inte fullt ut förenliga och kompromisslösningar är vanliga. Inom de länder som kan betecknas som demokratiska tillämpas en mängd varianter av valsystem. Den grundläggande skiljelinjen mellan systemen går mellan de matematiska formler som används för att omsätta röstandelar till platsandelar (mandat). Men det finns också andra betydelsefulla drag som särskiljer valsystemen, t.ex. storleken på valkretsarna, förekomsten av rösttrösklar (spärrar), förekomsten av s.k. röstsplittning och möjligheten att bilda valkarteller.

Vanligtvis delas valsystemen in i två huvudtyper: de som syftar till att uppnå proportionell representation och de som inte gör det. Inom de båda huvudtyperna finns en mängd varianter.

De proportionella valsystemen skiljer sig åt när det gäller vilken grad av proportionalitet mellan röstandel och platsandel som eftersträvas. De skiljer sig också åt när det gäller frågan om väljarna, utöver valet mellan olika partier eller listor, även har möjlighet välja mellan individuella kandidater. Detta ger grunden för en indelning av proportionella valsystem i listval och preferensval. Man skiljer här mellan system som är slutna, delvis öppna och öppna.

Majoritetsvals-system kan indelas i system där det krävs absolut majoritet eller ännu högre majoritet och sådana där det krävs relativ majoritet. Dessutom finns det ett stort antal blandade modeller med inslag från båda huvudtyperna. (Se vidare bl.a. *Valsystem och representationseffekter – En jämförande studie av 25 länder*, SOU 2007:40, som på vårt uppdrag utförts av fil. dr Lars Davidsson.)

*Proportionella valsystem*

Proportionella valsystem bygger på val i flermansvalkretsar. Systemet har som syfte att fördela det antal mandat som står på spel mellan de partier som deltar i valet på ett sådant sätt att partierna representeras i förhållande till sitt stöd bland väljarna. Ju fler mandat som står på spel, desto större proportionalitet kan uppnås vid denna fördelning. Störst effekt uppnås om hela landet utgör en valkrets. Fördelas mandaten i slutna valkretsar blir utfallet mer proportionerligt ju större valkretsarna är. Även bland de proportionella systemen finns som sagt en mängd varianter: slutna, delvis öppna och öppna.

I ett rent listvalssystem, dvs. med slutna listor, är det partierna och inte väljarna som har kontroll över kandidatordningen. I delvis öppna system har väljarna möjlighet att uttrycka vilken av kandidaterna som de förordar men rangordningen på listorna avgör i grunden vem som blir vald. I öppna system röstar väljaren på individuella kandidater. Vem av kandidaterna som blir vald avgörs helt av hur många personröster han eller hon får.

En proportionell fördelning av mandaten kan åstadkommas på flera olika sätt. Man skiljer mellan två olika tekniker för att åstadkomma proportionalitet – divisorsmetoder och kvotmetoder.

De vanligaste divisorsmetoderna är d'Hondts metod (även kallad heltalsmetoden) och den modifierade Sainte-Laguës metod (även kallad uddatalsmetoden). Skillnaden mellan de två metoderna är att man använder sig av olika divisorer. d'Hondts metod har divisorerna 1, 2, 3, 4, 5 osv. och Sainte-Laguë divisorerna 1, 3, 5, 7, 9 osv.

Den senare metoden ger en mycket hög grad av proportionalitet. Vanligtvis används den därför i en modifierad version där den första divisorn har höjts från 1 till 1,4 (även kallad den jämkade uddatalsmetoden) i syfte att försvåra för mindre partier att få representation, dvs. för att något minska graden av proportionalitet.

De båda divisorsmetoderna bygger på att partiernas röstetal successivt divideras med heltalen 1, 2, 3, 4 osv. respektive med uddatalen 1, 3, 5, 7 osv. Man får då en uppsättning jämförelsetal och platserna (mandaten) tilldelas det parti som har det största jämförelsetalet.

Metoderna och effekterna illustreras i följande tre tabeller.

**Tabell 5.1 Jämförelsetal och mandatfördelning enligt heltalsmetoden**

	A-partiet		B-partiet		C-partiet	
Röster	46 000		33 000		21 000	
Divisor 1	46 000	1:a	33 000	2:a	21 000	4:e
Divisor 2	23 000	3:e	16 500	5:e	10 500	
Divisor 3	15 333	6:e	11 000			
Divisor 4	11 500	7:e				
Divisor 5	9 200					
Mandat	4		2		1	

**Tabell 5.2 Jämförelsetal och mandatfördelning enligt uddatalsmetoden**

	A-partiet		B-partiet		C-partiet	
Röster	46 000		33 000		21 000	
Divisor 1	46 000	1:a	33 000	2:a	21 000	3:e
Divisor 3	15 333	4:e	11 000	5:e	7 000	7:e
Divisor 5	9 200	6:e	6 600	4 200		
Divisor 7	6 571					
Mandat	3		2		2	

**Tabell 5.3 Jämförelsetal och mandatfördelning enligt den jämkade uddatalsmetoden**

	A-partiet		B-partiet		C-partiet	
Röster	46 000		33 000		21 000	
Divisor 1,4	32 852	1:a	23 571	2:a	15 000	4:e
Divisor 3	15 333	3:e	11 000	5:e	7 000	7:e
Divisor 5	9 200	6:e	6 600	4 200		
Divisor 7	6 571					
Mandat	3		2		2	

Skillnaden mellan heltalsmetoden och uddatalsmetoden blir att det sista mandatet (det 7:e) med tillämpning av uddatalsmetoden går till det minsta partiet (se tabell 5.2) i stället för till det största partiet (se tabell 5.1). Generellt sett favoriserar heltalsmetoden stora partier. Allmänt gäller att stora partier gynnas av varje metod som låter storleken på divisorerna falla långsammare än talföljden 1, 3, 5, 7 osv. På motsvarande sätt gäller också att man systematiskt gynnar små partier om man låter storleken på divisorerna falla snabbare än denna talföljd.

Den jämkade uddatalsmetoden påverkar inte mandatfördelningen i exemplet men väl den ordningsföljd i vilken mandatet delas ut. Jämkningsmetoden innebär att det första jämförelsetalet sänks,

vilket i realiteten fungerar som en spärr för små partier. I exemplet (se tabell 5.3) får det minsta partiet till följd av jämkningen sitt första mandat som nummer fyra i stället för som nummer tre. Hur hårt jämkningen slår beror på hur många mandat som står på spel, dvs. hur stor valkretsen är.

Kvotmetoder för val utgår från någon av följande kvoter: Harekvoten, Droopkvoten eller Imperialkvoten. Metoden innebär att partiernas sammanlagda röstetal inledningsvis divideras med ett tal som följer av någon av de tre valkvoterna. Harekvoten erhålls genom att man dividerar det totala röstetalet med antalet platser för valkretsen. Droopkvoten får man fram genom att det totala röstetalet divideras med antalet platser för valkretsen med ett tillägg av 1. Imperialkvoten räknas ut genom att man dividerar det totala röstetalet med antalet platser för valkretsen med ett tillägg av 2.

Valkvoten används sedan för att fastställa partiernas jämförelsetal på så sätt att röstetalet divideras med valkvoten. För varje parti får man då ett jämförelsetal som består av ett heltal plus en rest. Varje parti får platser motsvarande heltalet. De platser som inte besätts på detta sätt fördelas till de partier som har den största resten, dvs. antalet ”oanvända” röster.

Följande exempel får illustrera tillämpningen av Hares kvot (se tabell 5.4). Det totala antalet röster i valkretsen är 100 000 och antalet mandat som ska fördelas är 7. Genom att dividera det totala antalet röster med antalet mandat erhåller man det värde i antalet röster som varje mandat kan sägas motsvara, i det här fallet  $100\,000/7$  eller 14 286 röster. En lista med 46 000 röster får då 3 mandat. Återstående 3 382 röster på listan tilldelas därefter den av de konkurrerande listorna som har flest oanvända röster.

Övriga kvoter fungerar på samma sätt som Hares kvot med den skillnaden att man vid dessa tillämpar en något större nämnare. Detta innebär att fler mandat fördelas direkt och att effekten av oanvända röster för mandatfördelningen inte får lika stor betydelse.



Tabell 5.4 Jämförelsetal och mandattilldelning enligt Hares kvot

	A-partiet	B-partiet	C-partiet
Röster	46 000	33 000	21 000
Valkvot	14 286	14 286	14 286
Jämförelsetal=			
Röstetal/valkvot	3,22	2,31	1,47
Tilldelning + största rest	3	2	1+1
Mandat	3	2	2

Valet av fördelningsmetod får alltså betydelse för hur väl mandatfördelningen stämmer överens med rösternas fördelning. Sett till exemplen ovan kan det konstateras att heltalsmetoden (d'Hondt) ger en lägre grad av proportionalitet än uddatalsmetoden (Sainte-Laguë). Förklaringen är att de oanvända rösterna utgör en mindre del av de stora partiernas röster men en större del av de små partiernas röster. Konsekvensen blir att stora partier systematiskt gynnas på de mindres bekostnad. Men även Hares kvotmetod ger närmast ett exakt proportionellt resultat, små och stora partier konkurrerar om mandat på lika villkor.

Både divisorsmetoder och kvotmetoder kan som exemplen visar ge exakt proportionalitet; divisorsmetoder genom att man ändrar divisorerna och kvotmetoder genom att man modifierar beräkningen av valkvoterna.

#### *Majoritetsvals-system*

Majoritetsvals-system kombineras vanligen med enmansvalkretsar men kan också kombineras med flermansvalkretsar. Dessa system utmärks av att det parti eller den eller de kandidater som får flest röster i en valkrets får det eller de mandat som står på spel i valkretsen.

Majoritetsval kan ske i en eller flera omgångar. Sker valet i en omgång tillfaller mandat den eller de som har fått de flesta rösterna, alltså med relativ majoritet. Om ett krav på absolut majoritet eller ännu större majoritet ställs upp, måste man i de valkretsar där ingen i första omgången uppnått en sådan majoritet antingen utlysa en andra omgång eller införa en kompletterande metod, t.ex. alternativröstning eller preferensröstning, för att få fram en segrare.

Även om man vid majoritetsval inte fäster avgörande vikt vid idén om rättvis eller proportionell representation så är proportionalitetsfrågan ändå aktuell. I ett system med majoritetsval i enmansvalkretsar får valkretsarnas storlek betydelse i det sammanhanget. Kretsarna bör i princip vara lika stora.

### *Kombinerade och modifierade modeller*

Vid sidan av de båda huvudtyperna av valsystem finns det som berörts system som kombinerar inslag av majoritetsval och proportionella val. Syftet med dessa system är som regel att väljarna ska ges möjlighet att uttrycka sin politiska uppfattning på ett mera nyanserat sätt än vad som medges inom ramen för huvudtyperna. Det handlar då om system som ger väljarna mer än en röst eller en möjlighet att avge en röst med mer information än endast valet av parti. Som exempel på det förra kan nämnas det tyska valsystemet som ger väljaren två röster. Som exempel på det senare kan nämnas det irländska valsystemet som ger väljaren möjlighet att inte bara ange andrahandsalternativ utan ännu fler alternativ beroende på hur många som kandiderar.

Under senare år har kombinerade eller modifierade valsystem blivit vanligare. Under 1990-talet har sådana system införts i bl.a. Italien och Nya Zeeland. Det tyska valsystemet har som regel tjänat som förebild. Orsakerna bakom reformerna är i grunden olika. I Nya Zeelands fall, där man tidigare tillämpade majoritetsval, var det närmast önskemålet om att få till stånd ett mer proportionellt valsystem som låg bakom reformen. För Italien, som tidigare tillämpade proportionella val, handlade det bl.a. om att skapa förutsättningar för ett stabilare regeringsunderlag.

Frågan om i vilken utsträckning kombinerade eller modifierade valsystem uppnår ett proportionellt valresultat beror på hur de båda komponenterna förhåller sig till varandra. En variant är att använda sig av proportionella val för vissa regioner och majoritetsval för andra. En annan variant är att till samma församling välja en del av kandidaterna med proportionell valmetod och en del med majoritetsval. Uppnås inte proportionalitet säger man att blandformen är majoritär.

Kombinerade eller modifierade valsystem kan vidare kategoriseras efter vad som är mest typiskt för dem, t.ex. med hänsyn till hur många av platserna som tillsätts med proportionellt

val respektive majoritetsval. En kategorisering kan också göras med hänsyn till om listmandaten används som utjämningsmandat eller inte. Ytterligare kategorisering kan göras med hänsyn till om listmandaten fördelas från en nationell valkrets eller från flera kretsar eller med hänsyn till vilken metod – absolut eller relativ majoritet – som används för att fördela kretsmandaten.

#### *Det tyska valsystemet – två röster*

Till den tyska förbundsdagen väljs den ena hälften av representanterna med proportionella listval i en nationell valkrets, den andra med majoritetsval i enmansvalkretsar. Varje väljare har två röster. Något förenklat kan man tala om en personröst och en partiröst. Med den ena rösten stöder väljaren en kandidat i den lokala enmansvalkretsen, med den andra en partilista i en flermansvalkrets. Syftet är att få fram en representation med många ledamöter som har ett starkt personligt band till sin lokala krets samtidigt som man vill undvika den mekanism som vid majoritetsval gynnar de största partierna på de mindre partiernas bekostnad.

Listvalen, som är proportionella, är styrande för mandatfördelningen. De fungerar som rena utjämningsmandat. Till att börja med tillsätts således de ledamöter som utsetts i enmansvalkretsarna. Därefter tillsätts ledamöter från partilistorna så att fördelningen mellan partierna blir proportionell. Det är med andra ord en ren proportionell valmetod.

Det finns dock en avvikelse från kravet på proportionalitet. En sådan avvikelse uppkommer om ett parti får fler mandat genom valen i enmansvalkretsarna än det är berättigat till enligt den proportionella fördelningen. Partiet får i ett sådant fall behålla överskjutande mandat. Dessa s.k. överskottsmandat gör att förbundsdagen kan ha fler ledamöter än det antal som den proportionella fördelningen grundar sig på. (Se vidare bl.a. den rapport som Magnus Isberg tagit fram på uppdrag av konstitutionsutskottet, *Valsystemet i Tyskland: En lyckad blandning?*, 2002/03:URD2, se även bet. 2003/04:KU13 bilaga 2.)

*Det irländska valsystemet – alternativa röster*

En speciell variant av ett proportionellt valsystem i flermansvalkretsar är det irländska Single Transferable Vote-systemet, som är en preferensvalmetod som används endast i Irland och Malta. Till skillnad från det system som används i de flesta andra länder (med partilistor eller partilistor med personvalsinslag) röstar väljarna i detta system på enskilda kandidater, inte på partilistor. Det är alltså fråga om ett rent personval och inget partival.

Metoden innebär att väljarna rangordnar kandidaterna, samtliga eller ett urval, på sina röstsedlar. Väljarna kan sprida sina röster mellan kandidater för olika partier eller lägga alla rösterna på kandidater för ett parti.

Det irländska systemet brukar framhållas som ett exempel på en valordning som ger väljarna stor handlingsfrihet och där partiernas roll inte är lika framträdande som vid ett vanligt listval. Systemets speciella kännetecken är en stark territoriell representation, en stor handlingsfrihet för väljaren och det förhållandet att få röster kan anses ”bortkastade”.

Den enskilde väljaren rangordnar som sagt kandidaterna i den ordning han eller hon önskar se dem invalda. Både första-, andra- och tredjepreferensen kan få betydelse för den slutliga mandatfördelningen. En preferens förblir personlig. Den kan inte ges eller överföras till ett parti utan bara till en enskild kandidat. Det innebär att även oberoende kandidater kan ställa upp i valet och också ha en reell möjlighet att bli invalda.

Vid mandatfördelningen räknas inledningsvis endast första-preferensrösterna. De kandidater som då når till en viss bestämd valkvot (Droopkvoten) blir invalda. Om inte alla mandat besätts, omfördelas överskjutande röster, dvs. över kvoten, till andra-preferensen på respektive röstsedel och mandat tilldelas dem som nu uppnår valkvoten. Om inte heller nu tillräckligt antal kandidater uppnår valkvoten för att fylla samtliga mandat, elimineras den kandidat som har lägst röstetal. Hans eller hennes röster omfördelas till de kvarvarande kandidaterna i enlighet med preferensordningen på respektive röstsedel. Finns det även efter denna omgång obesatta mandat elimineras återigen den kvarvarande kandidat som har lägst röstetal och rösterna omfördelas till återstående kandidater. Proceduren fortsätter på samma sätt tills alla mandat har besatts.

Även om idén bakom omfördelningen är enkel, så medför den relativt omfattande beräkningar. Om t.ex. tre fjärdedelar av en kandidats samtliga röster inte räcker för att kandidaten ska bli invald, ska den överskjutande fjärdedelen tilldelas andrahandskandidaterna på samtliga kandidatens röstsedlar, dvs. i det här fallet en fjärdedels röst osv.

### 5.1.3 Spärrar mot små partier

Utfallet av valsystemet påverkas också av antalet valkretsar. En annan faktor är storleken på valkretsarna, dvs. hur många mandat som varje krets ska tilldelas och på vilket sätt de får disponeras av valkretsen.

Indelningen i valkretsar är alltså betydelsefull från flera aspekter. Den får betydelse för valet av folkrepresentation och för vilka personer som ska ta till vara de lokala intressena. Indelningen får också betydelse för hur politiskt proportionellt utfallet av valresultatet blir. Ökas t.ex. antalet mandat i en viss valkrets, så minskar samtidigt antalet röster som behövs för att vinna ett mandat i kretsen. Få och stora valkretsar ger därmed generellt sett en högre grad av proportionalitet än många och små kretsar.

Maximal proportionalitet nås i de fall hela landet är en valkrets. Nackdelen med en enda nationell valkrets är att varje slag av lokal eller regional representation går förlorad. De valda knyts inte till bestämda valkretsar eller regioner och det finns en risk för att de bara kommer att representera de befolkningsmässigt största delarna. Vanligtvis är länder – trots den mindre grad av proportionalitet som detta ger – indelade i regioner eller valkretsar.

Valkretsindelningen innefattar också principiella ställningstaganden. Det handlar inte bara i största allmänhet om hur många mandat en valkrets bör ha utan också om hur mandaten ska fördelas på kretsarna. Den senare aspekten rör frågan om en röst ska väga lika mycket oavsett var den har avgetts. Som exempel kan nämnas den norska valordningen som ger glesbygdsröster större genomslag än storstadsröster. Även i Danmark tillämpas en ordning som gör det möjligt att ta liknande hänsyn.

Indelningen i valkretsar liksom antalet mandat som står på spel rymmer också en effektiv spärr mot små partier. Ju mindre valkretsarna är, desto högre är den effektiva spärren av det enkla

skälet att mandatet vid fördelningen helt enkelt inte räcker till för små partier.

Även om valkretsindelningen i sig, med de förbehåll som här nämnts, rymmer en effektiv spärr mot små partier kompletteras valsystemen många gånger av legala spärrar för att på så sätt hindra att partisystemet splittras på alltför många partier. Ser man till de proportionella valsystemen kan man säga att det är i huvudsak två former av trösklar som används. Vanligtvis tillämpas rösttrösklar på nationell nivå för samtliga mandat. Men det förekommer också trösklar för att ett parti ska få delta i fördelningen av utjämningsmandaten.

De övriga nordiska länderna har valt olika lösningar, som skiljer sig från den fyraprocentsspärr som gäller i Sverige. Här kan nämnas att Finland inte har några rösttrösklar. I Danmark gäller rösttröskeln två procent av rösterna i landet för såväl valkretsmandat som utjämningsmandat. I Norge gäller rösttröskeln endast utjämningsmandat och den ligger på fyra procent av rösterna i landet.

Ett majoritetsvals system gynnar systematiskt det största partiet i varje valkrets på de mindre partiernas bekostnad. Det leder därför till en överrepresentation för stora partier och en motsvarande underrepresentation för små partier. Majoritetsvals systemen har härigenom, kan man säga, en inbyggd småpartispärr. Detsamma kan man också säga om d'Hondts mandatfördelningsmetod (heltalsmetoden).

Saint-Laugës mandatfördelningsmetod (uddatalmetoden) och valkvotsmetoderna missgynnar inte på samma sätt små partier. Men om mandatet fördelas i slutna valkretsar får små partier ändå svårt att få mandat och det blir svårare ju färre mandat som står på spel i varje krets, oavsett valet av fördelningsmetod. Jämka den första divisorn i uddatalmetoden blir metoden i realiteten också en småpartispärr.

#### 5.1.4 Vårt nuvarande vals system

Vårt nuvarande vals system är i allt väsentligt utformat efter de principer som Grundlagberedningen presenterade i sitt betänkande *Partiell författningsreform* (SOU 1967:26).

De enda förändringar av betydelse som har ägt rum är att ledamotsantalet justerats ned från 350 till 349 efter valet 1973, då

riksdagen var delad i två exakt lika stora block, att valperioden 1994 förlängdes från tre till fyra år samt att det samma år infördes en bestämmelse i regeringsformen om att röstning vid riksdagsval sker på parti med möjlighet för väljarna att avge en särskild personröst (prop. 1993/94:115 och bet. 1993/94:KU44). Personröstning vid ett riksdagsval ägde rum första gången vid valet 1998.

I Grundlagberedningens direktiv hade anförts att beredningen borde utarbeta ett valsystem som genom en rimlig avvägning mellan olika motstående intressen kunde vinna en så bred anslutning som möjligt och som i sina huvuddrag kunde sammanfattas i följande fyra punkter.

- För att säkerställa en regional representation i riksdagen borde valen ske valkretsvis.
- För att skilda meningsriktningar inom valkretsen skulle kunna bli företrädda borde valsystemet vara proportionellt.
- För att underlätta majoritetsbildningen i riksdagen borde valkretsindelningen, mandatfördelningsmetoden eller en särskild småpartispärr motverka skadlig partisplittring.
- Om möjligt borde särskilda kvalifikationskrav för partiernas deltagande i valen undvikas.

Efter att ha övervägt olika möjligheter att tillgodose de önskemål som framförts i direktiven enades beredningens ledamöter om följande fem riktpunkter för konstruktionen av ett nytt valsystem (SOU 1967:26 s. 149).

- Att man med det undantag som anges nedan i femte punkten får en fördelning mellan partierna som är rättvisande med hänsyn till valresultatet i hela landet (riksproportionalitet).
- Att riksproportionaliteten inte kan rubbas genom konstlade partibildningar eller andra valtaktiska manövrer.
- Att riksproportionaliteten inte kan rubbas genom ändringar i valkretsindelningen.
- Att systemet leder till en tillfredsställande regional representation som är så stabil som möjligt med hänsyn till kravet på riksproportionalitet.
- Att det försvårar för mycket små partier att vinna representation i riksdagen.

Det förslag till nytt valsystem som Grundlagberedningen mot bakgrund av dessa riktpunkter förordade innebar i korthet följande.

Uppdelningen av riksdagen i två kammare, där ledamöterna i första kammaren valdes av landstingen och där ledamöterna i andra kammaren valdes i allmänna val, skulle ersättas av en riksdag med en enda kammare bestående av 350 ledamöter. Beträffande ledamotsantalet reserverade sig dock det dåvarande högerpartiets representant och förordade en enkammarriksdag med 300 ledamöter.

Den nya riksdagen skulle i sin helhet väljas genom direkta val. Mandaten skulle fördelas på de tidigare andrakammarvalkretsarna, vilka då var 28 till antalet, med 310 fasta valkretsmandat som tilldelades valkretsarna i förhållande till antalet röstberättigade i varje krets. Utöver dessa fasta mandat skulle 40 utjämningsmandat användas för att korrigera de avvikelser från en riksproportionell fördelning som kunde komma att uppstå vid fördelningen av de fasta valkretsmandaten.

För att motverka representation av små partier och hindra partisplittring skulle bara de partier som fått minst fyra procent av rösterna i hela landet få delta i mandatfördelningen. För lokalt starka små partier gjordes dock ett undantag från fyraprocentsspärren. Ett parti som hade fått minst tolv procent av rösterna i en valkrets skulle under alla förhållanden få delta i fördelningen av de fasta valkretsmandaten i valkretsen. Däremot skulle det inte få delta i fördelningen av utjämningsmandaten.

Några särskilda kvalifikationskrav för att partierna skulle få delta i valet ställdes inte upp.

Inom varje valkrets skulle de fasta valkretsmandaten fördelas mellan partierna enligt uddatalsmetoden med första divisorn jämkad till 1,4, dvs. samma metod som den som hade införts 1952 för andrakammarvalen.

Utgjänningsmandaten skulle fördelas gemensamt för hela landet mellan de partier som klarat fyraprocentsspärren på ett sådant sätt att riksproportionalitet uppstod mellan partierna. Även utjämningsmandaten skulle tillföras valkretsarna. Och även här skulle den jämkade uddatalsmetoden tillämpas.

Genom systemet med utjämningsmandat tillgodosågs den första av Grundlagberedningens riktpunkter. Samtidigt tillgodosågs den tredje riktpunkten genom att riksproportionaliteten blev okänslig för ändringar i valkretsindelningen. Den fjärde punkten – en tillfredsställande regional representation – tillgodosågs genom att flertalet mandat blev fasta valkretsmandat. Genom spärrarna tillgodosågs även den femte punkten.



Den andra punkten bedömdes ha blivit tillgodosedd genom systemet med utjämningsmandat. Partier som av egen kraft klarade fyraprocentsspärren hade inte längre något att vinna på att samverka med andra. Inte heller kunde ett stort parti räkna med att göra några mandatvinster genom att splittra sig och gå fram under olika beteckningar i olika valkretsar.

Som berörts har endast få ändringar av betydelse skett i valsystemet. Det kan dock i sammanhanget noteras att en ny vallag antogs av riksdagen 1997 och att en ny central myndighet för valfrågor, Valmyndigheten, inrättades 2001. 1997 års vallag ersattes 2005 av en ny vallag (2005:837). I 2005 års vallag regleras hela valförfarandet samlat och på ett mer tillgängligt sätt än tidigare. Några större förändringar i sak innebar dock inte 2005 års vallag.

### *Personvalsinslaget i valsystemet*

Syftet med personvalsinslaget är dels att väljarna ska ges bättre möjligheter att påverka vilka som ska representera dem, dels att kontakterna mellan väljare och valda ska förstärkas. För att göra en avvägning mellan partiernas och väljarnas inflytande över vilka kandidater som ska bli valda har det införts en spärr för personrösterna. Spärren har satts till åtta procent vid riksdagsval och till fem procent vid övriga val. Samtidigt togs den tidigare möjligheten att stryka kandidater bort liksom möjligheten att skriva till namn för de partier som registrerat partibeteckning och anmält kandidater.

Grunden för det nuvarande personvalsinslaget lades redan av Författningsutredningen (SOU 1963:17) och utvecklades närmare av Grundlagberedningen (SOU 1972:15) i följande fyra riktpunkter.

- Små grupper får inte ges möjlighet att styra personvalet på bekostnad av de stora väljargrupperna, som kanske helst överlåter valet av personer till partiinstanserna.
- Stora ekonomiska insatser eller andra ovidkommande omständigheter får inte bli utslagsgivande för personvalet.
- Metoden för personval får inte bli så komplicerad att den blir svår att förstå för de röstande eller nämnvärt fördröjer fastställandet av valresultatet.
- Möjligheten att föra fram kandidater som inte är nominerade av ett parti bör bibehållas.

Både den första och den andra av Grundlagberedningens riktpunkter får sägas ha tillgodosetts genom de spärrar för personrösterna som har införts. I vilken utsträckning beredningens övriga två riktpunkter har tillgodosetts kan diskuteras. Metoden som sådan är utåt sett enkel och någon nämnvärd fördröjning när det gäller fastställandet av valresultatet har hittills inte uppkommit. Från vissa väljare har det dock riktats kritik mot vad som har uppfattats som en oklarhet när det gäller frågan om hur en valsedel utan någon personröst står sig mot en motsvarande valsedel med en personröst.

Vad gäller den sista punkten – som berör den s.k. fria nomineringsrätten – kan noteras att tillskrivna namn beaktas vid sammanräkningen bara för de partier som inte har registrerat partibeteckning och anmält kandidater.

### 5.1.5 Partibegreppet i regeringsformen

De politiska partierna har avgörande betydelse för den svenska demokratin. Det är genom partierna som kandidater till de politiska förtroendeuppdragen rekryteras och det är också i stor utsträckning partierna som svarar för opinionsbildningen i politiska frågor. Trots den stora betydelse partierna har är deras verksamhet i det närmaste oreglerad. Anledningen till detta är att principen om åsiktsbildningens frihet har ansetts motivera en varsamhet när det gäller en reglering av partiernas politiska verksamhet.

Det var först i samband med den partiella författningsreformen 1968–1969 som begreppet ”parti” kom in i en grundlagstext. Bestämmelsen i 16 § 1 mom. riksdagsordningen (1866 års riksdagsordning) fick då följande lydelse.

Mandaten i riksdagen fördelas mellan partier. Med parti avses varje politisk sammanslutning eller grupp av väljare, som uppträder i val under särskild beteckning (partibeteckning).

I specialmotiveringen till bestämmelsen gjordes följande uttalande.

Den enda definition av begreppet parti som förekommer i svensk lagstiftning är den som återfinns i 54 § vallagen. Definitionen i detta lagrum, som handlar om registrering av vissa politiska sammanslutningar, är emellertid för snäv, och den kan inte användas i detta sammanhang. Med parti bör i RO avses varje politisk sammanslutning eller grupp av väljare, som uppträder i val under särskild beteckning (partibeteckning). Liksom nu bör vid

röstsammanräkningen utan egentlig prövning som parti godtas varje sammanslutning eller väljargrupp, vars namn förekommer på valsedlarna. Detta gäller även om den angivna väljargruppen inte fått mer än en röst.

Vid den totala författningsreformen flyttades sedan bestämmelsen över till 3 kap. 7 § första stycket regeringsformen, som har följande lydelse.

Mandaten fördelas mellan partier. Med parti avses varje sammanslutning eller grupp av väljare, som uppträder i val under särskild beteckning.

Bestämmelsen skiljer sig åt på några punkter från den äldre bestämmelsen i riksdagsordningen. I första meningen har orden ”i riksdagen” utgått. I andra meningen har ordet ”politisk” strukits framför ordet ”sammanslutning”. Vidare har ”(partibeteckning)” strukits i sista meningen. Någon förändring i sak innebär knappast detta. Däremot finns det som Folkstyrelsekommittén påpekat en tvetydighet i bestämmelsens formulering. Att ett parti ”uppträder” i val kan innebära dels att partiet uppträder i kampanjer inför ett val, dels att det har fått röster i valet (betänkandet *Folkstyrelsens villkor*, SOU 1987:6 s. 122).

Något tillspetsat kan man för att citera Folkstyrelsekommittén säga att ett parti i regeringsformens mening konstitueras av sina väljare och inte av sina medlemmar samt att ett parti i denna mening utgörs av de valsedlar med gemensam beteckning som vid röstsammanräkningen läggs till grund för fördelningen av riksdagsmandaten. Om två partiorganisationer samverkar i ett val genom att gå fram under en gemensam beteckning är det därför denna beteckning som utgör ett parti i regeringsformens mening, inte de organisationer som står bakom den.

Partibegreppet i regeringsformen har också berörts av Lagrådet med anledning av ett i en motion intaget förslag till lag om formerna för anslutning till politiskt parti (KU 1984/85:30 s. 29). Lagrådet uttalade följande.

I lagtexten används uttrycken ”politiskt parti” och ”underorganisation till sådant” för att ange de föreningar och liknande som den föreslagna lagen tar sikte på. Innebörden härav synes var något oklar, bl.a. mot bakgrund av den definition på parti som finns i 3 kap. 7 § regeringsformen. Med parti avses där varje sammanslutning eller grupp av väljare, som uppträder i val under särskild beteckning. En lämpligare term i förevarande sammanhang synes vara ”politisk sammanslutning”.

Därunder faller både vad man i dagligt tal menar med politiska partier och deras underorganisationer.

Sammanfattningsvis kan konstateras att politiska partier är något annat och mer än vad som framgår av regeringsformens partibegrepp. Som parti godtas således enligt regeringsformen varje sammanslutning eller väljargrupp, vars namn förekommer på en valsedel. Det gäller även om den angivna väljargruppen inte har fått mer än en röst. Några krav på storlek eller politiskt program finns således inte. Inte heller behöver den ha stadgar eller ha utsett styrelse, dvs. uppfylla kriterierna för att vara en juridisk person.

Regeringsformens partibegrepp är således närmast valtekniskt betingat. Det ger inte på ett realistiskt sätt uttryck för den roll som de politiska partierna spelar i den svenska folkstyrelsen. Som en kontrast kan nämnas att när det i vallagen meddelas bestämmelser om registrering av partibeteckning och anmälan av kandidater avses med parti i stället mellan valen aktiva politiska organisationer.

## 5.2 Överväganden

**Vår bedömning:** Huvuddragen i vårt valsystem bör inte ändras. Det utesluter dock inte att det kan finnas skäl att överväga förändringar av olika delar av systemet.

Det valsystem till riksdagen som infördes genom den partiella författningsreformen 1968–1969 överfördes i allt väsentligt oförändrat till regeringsformen 1974. För att undvika jämviktslägen i riksdagen minskades dock antalet riksdagsmandat med ett, dvs. till 349 och antalet utjämningsmandat sattes till 39.

Det konstitutionella reformarbetet upphörde inte i och med beslutet om en ny regeringsform utan har bedrivits fortlöpande därefter. Som nämnts förlängdes valperioden 1994 från tre till fyra år. Samma år infördes också en bestämmelse i regeringsformen om att röstningen vid riksdagsvalen sker på parti med möjlighet för väljarna att avge en särskild personröst. Men det är också de enda förändringar av betydelse som kan sägas ha ägt rum.

Trots ett relativt omfattande utredningsarbete kan således konstateras att vårt valsystem i stort förblivit oförändrat och att de förändringar som ägt rum legat inom ramen för de riktpunkter som slogs fast redan vid 1968–1969 års partiella författningsreform.

Det är också vår bedömning att huvuddragen i det nuvarande valsystemet inte bör ändras.

Detta utesluter dock inte att det kan finnas skäl att överväga förändringar av olika delar av systemet. Vi behandlar mot denna bakgrund i de kommande kapitlen ett antal frågeställningar rörande valsystemets närmare utformning. Det gäller bl.a. valkretsindelningen vid val till riksdagen, personvalsinslaget, graden av proportionalitet, den gemensamma valdagen samt frågor om rösträtt och valbarhet.

Även ett antal kommunala valfrågor behandlas, exempelvis frågan om kommunala extra val.

## 6 Valkretsindelningen vid val till riksdagen

### 6.1 Bakgrund

#### *Den nuvarande ordningen*

De grundläggande reglerna om att riket ska vara indelat i valkretsar samt att 310 av riksdagens mandat ska vara fasta valkretsmandat, fördelade på valkretsarna i förhållande till antalet röstberättigade i valkretsen, finns i 3 kap. 6 § regeringsformen. Vilka valkretsarna ska vara anges i vallagen (2005:837). I vallagen anges också hur de fasta valkretsmandaten fördelas på valkretsarna.

Den nuvarande valkretsindelningen med 29 valkretsar, som i allt väsentligt gällt sedan 1921, bygger på länsindelningen. Varje län bildar en egen valkrets med undantag för Stockholms, Göteborgs och Malmö kommuner, som var och en utgör en egen valkrets. Återstoden av Västra Götalands och Skåne län är delat i fyra respektive tre valkretsar.

Inför varje riksdagsval fördelas de fasta valkretsmandaten mellan valkretsarna. Detta görs på grundval av en beräkning av förhållandet mellan antalet röstberättigade i varje valkrets och antalet röstberättigade i hela landet. Efter valet fördelas de fasta mandaten i varje valkrets proportionellt mellan partierna efter deras röstetal i valkretsen.

Utjämningsmandaten fördelas i princip så att mandatfördelningen mellan partierna i riksdagen blir proportionell mot partiernas röstetal i hela landet.

Valkretsarnas storlek, bedömd med utgångspunkt i antalet röstberättigade, varierar betydligt. Den minsta valkretsen – Gotland – hade vid 2006 års riksdagsval två fasta valkretsmandat, den största – Stockholms län – hade 36. Antalet fasta valkretsmandat har på grund av befolkningsförändringar varierat något i en del valkretsar.

Förändringarna av antalet fasta valkretsmandat är särskilt påtaglig i Stockholmsregionen. Se följande tabell.

**Tabell 6.1 Antalet fasta valkretsmandat per valkrets 1970–2006**

Valkrets	70	73	76	79	82	85	88	91	94	98	02	06
Stockholms kommun	31	29	27	26	26	25	25	25	25	26	27	27
Stockholms län	24	27	28	29	30	31	32	32	33	34	35	36
Uppsala län <sup>1</sup>	8	8	9	9	9	9	9	9	10	10	10	11
Södermanlands län	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
Östergötlands län	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	14
Jönköpings län	12	11	11	11	11	11	11	11	11	12	11	11
Kronobergs län	6	6	6	6	7	6	6	6	6	6	6	6
Kalmar län	10	9	9	9	9	9	9	9	9	9	8	8
Gotlands län	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Blekinge län	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	5	5
Kristianstads län <sup>2</sup>	10	10	10	11	11	11	11	11	11	-	-	-
Fyrstadskretsen <sup>3</sup>	18	18	18	17	17	17	17	17	-	-	-	-
Malmöhus län	10	10	10	11	11	11	11	11	-	-	-	-
Malmö kommun	-	-	-	-	-	-	-	-	8	9	9	9
Malmöhus läns norra	-	-	-	-	-	-	-	-	9	-	-	-
Malmöhus läns södra	-	-	-	-	-	-	-	-	11	-	-	-
Skåne läns västra	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9	9	9
Skåne läns södra	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11	11	11
Skåne läns norra och östra	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10	10	10
Hallands län	7	8	8	9	9	9	9	9	9	10	10	10
Göteborgs kommun	17	17	17	17	16	16	16	16	15	16	17	17
Bohuslän <sup>4</sup>	10	10	10	10	10	11	11	11	11	-	-	-
Älvsborgs läns norra	9	9	9	9	9	9	9	9	9	-	-	-
Älvsborgs läns södra	7	7	7	7	7	7	6	7	6	-	-	-
Skaraborgs län	10	10	10	10	10	10	10	10	10	-	-	-
V. Götalands läns västra	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11	11	11
V. Götalands läns norra	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9	9	9
V. Götalands läns södra	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6	6	6
V. Götalands läns östra	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9	9	9
Värmlands län	11	11	11	11	11	11	11	10	10	10	10	10
Örebro län	11	11	11	11	10	10	10	10	10	10	10	10
Västmanlands län	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	8
Dalarnas län <sup>5</sup>	11	11	11	11	11	11	11	11	11	10	10	10

<sup>1</sup> Inför valet 2006 fördes Heby kommun i Västmanlands län över till Uppsala län.

<sup>2</sup> Kristianstads län upplöstes inför valet 1998. Området betecknas därefter Skåne läns norra och östra.

<sup>3</sup> Fyrstadskretsen och Malmöhus län ändrades inför valet 1994.

<sup>4</sup> Västra Götalands län bildades inför valet 1998. I samband därmed fördes kommunerna Habo och Mullsjö över till Jönköpings län.

Valkrets	70	73	76	79	82	85	88	91	94	98	02	06
Gävleborgs län	12	12	12	11	11	11	11	11	11	10	10	10
Västernorrlands län	11	11	11	10	10	10	10	10	10	9	9	9
Jämtlands län	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Västerbottens län	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
Norrbottens län	10	10	10	10	10	10	10	10	10	9	9	9
<b>Hela riket</b>	<b>310</b>	<b>310</b>	<b>310</b>	<b>310</b>	<b>310</b>	<b>310</b>	<b>310</b>	<b>310</b>	<b>310</b>	<b>310</b>	<b>310</b>	<b>310</b>

Så länge valen var slutna valkretsval och förrättades i varje valkrets oberoende av vad som skedde i övriga valkretsar hade valkretsindelningen verklig betydelse för mandatfördelningen mellan partierna. Stora avvikelser från ett proportionellt resultat kunde uppstå om valkretsarna var ojämna till sin storlek. I små valkretsar hade ett litet parti svårt att över huvud taget få ett mandat och dess röster kunde därför bli utan betydelse. Med tillkomsten av det riksproportionella systemet i samband med den partiella författningsreformen 1968–1969 har dock valkretsindelningen knappast längre någon betydelse för mandatfördelningen mellan partierna. De avvikelser från exakt proportionalitet som kan uppstå i varje valkrets kompenseras genom systemet med utjämningsmandat. Mandatfördelningen mellan partierna avspeglar därigenom mycket nära partiernas valresultat i hela riket. Dessa förhållanden har också speglat diskussionen kring valkretsindelningen.

Det faktum att valkretsindelningen förlorat sin betydelse när det gäller mandatfördelningen innebär dock inte att utformningen av valkretsarna är utan betydelse i det politiska livet. Valen sker fortfarande valkretsvis och alla mandat – det gäller såväl de fasta valkretsmandaten som utjämningsmandaten – besätts med kandidater som har nominerats i valkretsarna. Som en följd av detta är också de politiska partiernas regionala verksamhet nära knuten till valkretsarna. Valkretsarnas befolkningsmässiga och geografiska storlek får därmed betydelse för utformningen av denna verksamhet och för möjligheterna att skapa och vidmakthålla goda kontakter mellan väljarna och riksdagsledamöterna eller dem som kandiderar till riksdagen.

I våra direktiv erinras också om indelningens betydelse för möjligheterna till kontakt mellan väljare och valda.

<sup>5</sup> Namnbytet från Kopparberg till Dalarna genomfördes inför valet 1998.



*Tidigare utredningar och utvärderingar*

Den senaste större genomgången av valkretsindelningen gjordes av Nomineringsrätts- och valkretskommittén i betänkandet *Vissa valfrågor* (SOU 1995:143). I kommitténs direktiv angavs som utgångspunkter för arbetet med valkretsindelningen att valkretsarna bör vara befolkningsmässigt mindre och mer likformiga och geografiskt sammanhängande och att deras gränser inte bör skära kommun- eller länsgränserna.

I direktiven erinrades också om att den tidigare Personvals- och valkretsutredningen hade arbetat med två alternativa förslag. Det ena syftade till att ge valkretsarna en sådan storlek att de skulle tilldelas cirka 10 fasta valkretsmandat, det andra till att få 5 fasta valkretsmandat i varje valkrets. Förslagen skulle ge 34 respektive 54 valkretsar. Utredningens förslag, som avsåg det första alternativet, samlade inte en tillräckligt bred enighet och resulterade inte i någon lagstiftning.

I direktiven till Nomineringsrätts- och valkretskommittén framhölls vidare att mycket talade för att de största valkretsarna borde minskas. Kommittén, som inriktade sitt arbete på de fyra befolkningsmässigt största valkretsarna – Stockholms län, Stockholms kommun, Göteborgs kommun och Östergötlands län – fann att utrymmet för att ändra riksdagsvalkretsarna inom ramen för det nuvarande valsystemet var begränsat. Kommitténs kontakter med partiorganisationer i de berörda valkretsarna visade att frågan om ett förslag borde anstå. Kommittén lade därför inte fram något förslag utan redovisade endast under vilka förutsättningar en förändring av de fyra riksdagsvalkretsarna kunde komma till stånd.

Frågan om en ändring av riksdagsvalkretsarna utreddes senast av 1999 års författningsutredning (*Den gemensamma valdagen och andra valfrågor*, SOU 2002:42). I utredningens direktiv framhölls att erfarenheterna från 1998 års val visade att andelen kandidater som hade blivit valda på personröster var lägre i de största valkretsarna än i flertalet övriga valkretsar.

I det sammanhanget refererades vidare till Rådet för utvärdering av 1998 års val, som uttalat att personvalssystemets genomslag i de största valkretsarna var påtagligt lågt och att personvalssystemet på grund av detta kunde sägas lida av en demokratisk obalans som det var önskvärt att åtgärda (*Personval 1998. En utvärdering av personvalsreformen*, SOU 1999:136 s. 118 f.).

Författningsutredningen, vars uppdrag tog sikte på en delning av de tre största valkretsarna, såg dock inga politiska förutsättningar för en delning. Enligt utredningen skulle vidare en delning medföra en rad svårbemästrade problem för riksproportionaliteten i valsystemet. Något förslag till ändrad valkretsindelning lades därför inte fram.

I en uppföljning och utvärdering av personvalet i 2002 års val som genomförts på uppdrag av konstitutionsutskottet har också de slutsatser som tidigare gjorts av Rådet för utvärdering av 1998 års val bekräftats, nämligen att det var svårare för kandidater att bli personvalda i stora valkretsar än i små (rapporten *Personval 2002*, 2003/04:URD6, se även bet. 2003/04:KU13 bilaga 2).

Även i rapporten *Ett decennium med personval – Erfarenheter och utfall* (SOU 2007:68 s. 131 f.) som tagits fram på vårt uppdrag konstateras att sannolikheten för att ledamöterna ska vara personvalda är klart högre i de små valkretsarna (0,5/Gotland) än i de stora (0,05/Stockholms län).

Enligt rapporten är det dock inte så att de högre sannolikheterna i de minsta valkretsarna kan förklaras av flera personvalda. Ser man till antalet personvalda per valkrets är skillnaden mellan olika valkretsar mindre. De högre sannolikheterna för att ledamöterna ska vara personvalda i de mindre valkretsarna har i stället att göra med att det är färre mandat som står på spel. På motsvarande sätt ska den låga sannolikheten för att ledamöterna ska vara personvalda i de största valkretsarna ses mot bakgrund av det stora antalet mandat i dessa. Värt att notera är också att det finns flera små valkretsar i vilka sannolikheten att ledamöterna är personvalda är lägre än i stora valkretsar.

Det finns i rapporten inget direkt stöd för att kandidater på s.k. ”icke valbar plats” blir personvalda i större utsträckning i små valkretsar än i stora. Inte heller finns det enligt rapporten något direkt stöd för tesen att det skulle vara lättare för kandidater från de mindre partierna att bli personvalda i de största valkretsarna än vad det är för kandidater från de större partierna. Däremot finns det enligt rapporten indikationer på att det är svårare för andra än partiledare och andra personer med centrala ledande befattningar i partierna att bli personvalda i de större valkretsarna. Samtidigt måste det förhållandet att partiledarna ofta kandiderar i de större valkretsarna medföra att det blir svårare för andra kandidater att bli personvalda i dessa kretsar. Detta eftersom partiledaren får många

personröster av partiets väljare, vilket i sin tur innebär färre röster på övriga kandidater på listan.

De konsekvenser som uppkommer vid en ändrad valkretsindelning för bl.a. mandatfördelningen är väl belysta i tidigare utredningar. Någon ny stor undersökning har vi därför inte genomfört.

Utredningens sekretariat har dock med utgångspunkt från valresultatet i 2006 års val med hjälp av Valmyndigheten genomfört ett antal simuleringar för att belysa effekterna av en delning av de fyra befolkningsmässigt största valkretsarna i två, tre eller fyra kretsar. Det har i praktiken varit fråga om en upprepning av Nomineringsrätts- och valkretskommitténs undersökningar men med något andra siffror som utgångspunkt. Våra resultat bekräftar också i huvudsak vad den kommittén kom fram till. Tabellen nedan visar i vilken utsträckning ett proportionellt valresultat kan erhållas vid olika varianter av valkretsindelningar, ändrat antal valkretsmandat och divisor. Siffran 100 i tabellen markerar att utfallet i samtliga fall ger ett proportionellt resultat. Siffran 0 markerar det motsatta förhållandet.

**Tabell 6.2** Varianter av valkretsindelningar, valkretsmandat och divisorer

Valkretsmandat/Divisorer	1,4	1,3	1,25	1,1	1
<b>310</b>	0	60	100	20	0
<b>300</b>	0	100	100	94	85
<b>290</b>	100	100	100	100	88

Inte i något fall uppnås således, med 2006 års valresultat, ett proportionellt valresultat vid en delning av de fyra största valkretsarna (se överst i den vänstra kolumnen). För ett proportionellt valresultat med första divisorn jämkad till 1,4 krävs det i så fall att antalet fasta valkretsmandat minskas till 290 och att utjämningsmandaten ökas till 59. Det ska dock noteras att en delning av valkretsarna kan generera ett proportionellt valresultat utan att antalet fasta valkretsmandat behöver minskas om första divisorn sänks till 1,25 (se mittenkolumnen). Här skiljer sig vårt resultat något från tidigare undersökningar. Samtidigt bygger våra undersökningar enbart på 2006 års valresultat. Det kan således inte uteslutas att ett annat valresultat, ytterligare partier eller andra förändringar ger ett annat utfall.

Förändringar i valkretsindelningen har också aktualiserats i flera motioner (se bet. 2007/08:KU18). En översyn har bl.a. efterfrågats när det gäller valkretsindelningen i Skåne län för att åstadkomma en samordning av riksdags- och landstingskretsarna och för att Skåne län ska bilda en riksdagsvalkrets. En översyn har också begärts av valkretsindelningen i Västra Götalands län. Under vårt arbete har också en begäran kommit in från Göteborgsområdets socialdemokrater om en förändrad valkretsindelning i Västra Götalandsregionen.

## 6.2 Överväganden

**Vår bedömning:** Några förändringar av riksdagsvalkretsarna bör för närvarande inte göras.

Systemet med utjämningsmandat i syfte att uppnå riksproportionalitet gör att valkretsindelningen inte har någon betydelse för mandatfördelningen mellan partierna. Valkretsarnas utformning kan däremot ha betydelse när det gäller förutsättningarna för goda kontakter mellan väljare och valda. Valkretsindelningen kan också få betydelse för personvalsinslaget i valsystemet. Möjligheten att skapa goda förutsättningar för de politiska partiernas verksamhet kan också påverkas av valkretsindelningen. Det är från dessa utgångspunkter vi har övervägt valkretsfrågorna.

När det gäller frågan om valkretsindelningens betydelse på personvalsinslaget visar erfarenheterna vid valen 1998, 2002 och 2006 att andelen kandidater som har blivit valda på personröster är lägre i de största valkretsarna än i flertalet övriga valkretsar. En förklaring till det låga genomslaget i de största valkretsarna som anförts bl.a. av Rådet för utvärdering av 1998 års val är att den nuvarande personvalsspärren på åtta procent motsvarar så många röster i de stora valkretsarna att det i praktiken bara är möjligt för de redan välkända kandidaterna att samla tillräckligt många personröster.

Det finns dock inte enligt de studier som genomförts något tydligt stöd för att kandidater på s.k. ”icke valbar plats” blir personvalda i större utsträckning i små valkretsar än i stora. Inte heller finns det något klart stöd för tesen att det skulle vara lättare för kandidater från de mindre partierna att bli personvalda i de

större valkretsarna än vad det är för kandidater från de större partierna. Bilden tycks således vara något mer komplex än vad som har konstaterats vid de tidigare uppföljningarna och utvärderingarna av personvalet som rört 1998 och 2002 års val.

Även de av oss genomförda simuleringarna med utgångspunkt från 2006 års val talar för att bilden inte är entydig. Endast i ett fall har vi kunnat konstatera att en delning av en valkrets (Stockholms län) skulle ha lett till ett större genomslag för personvalet.

Mot den redovisade bakgrunden är det vår bedömning att det inte av de skäl som nu diskuterats finns tillräcklig anledning att genomföra några förändringar av riksdagsvalkretsarna.

Även om valkretsindelningen kan sägas ha endast marginella effekter på personvalsgenomslaget i valsystemet innebär det inte att indelningen saknar betydelse från andra aspekter. Mandaten besätts med kandidater som nominerats i valkretsarna och de politiska partiernas verksamhet är knuten till valkretsarna.

När det gäller kandidat-kännedomen bland svenska väljare visar valundersökningarna att allt färre väljare kan uppge namnet på en riksdagsledamot från den egna valkretsen. På 1950-talet kunde 60 procent av väljarna göra detta. I samband med 2006 års riksdagsval var motsvarande andel bara 41 procent (Holmberg och Oscarson, *Alliansseger och Allmänna Valen del 4*, SCB, 2008).

Genomförda studier för riksdagsvalen 1991 och 1994 visar att kandidat-kännedomen hos väljarna ökar med mindre valkretsar. I stora valkretsar med fler än 251 000 röstberättigade har uppskattningsvis 35 procent av väljarna kännedom om ett namn på en riksdagsledamot från den egna kretsen. I valkretsar mellan 151 000 och 250 000 röstberättigade känner något fler än 40 procent av väljarna till namnet på en riksdagsledamot. I valkretsar med färre än 150 000 röstberättigade känner närmare varannan väljare till namnet (se Johansson, *Mindre är bättre – Några synpunkter på riksdagsvalkretsarna* i SOU 1995:143 s. 309 f.).

Det går inte att med ledning av dessa studier ge något bestämt svar vid vilken storlek på valkretsen som t.ex. kandidat-kännedomen ökar på ett mer markant sätt. Tidigare undersökningar från den kommunala sidan tyder på att det skulle fordras förhållandevis små valkretsar – mellan 5 000 och 10 000 röstberättigade – för att få en riktigt bra effekt.

Andra faktorer spelar en stor roll i sammanhanget för kontakterna mellan väljarna och kandidater och valda, kanske till och med en större roll än valkretsarnas storlek. Som exempel kan

nämnas personliga framträdanden i olika sammanhang och tillgång till lokala media.

Mot den redovisade bakgrunden är det vår bedömning att det inte heller av de skäl som nu diskuterats finns tillräcklig anledning att genomföra en allmän reform av valkretsindelningen.

En ändring av valkretsarnas utformning i den omfattning som här diskuterats kräver att en allmän uppslutning kan nå kring förslaget. Våra överläggningar och de kontakter vi har haft med partiorganisationerna tyder på att det inte från deras sida finns något önskemål om en allmän valkretsreform.

Vi har sammantaget stannat för att inte nu föreslå några förändringar av valkretsindelningen.

## 7 Personvalsinslaget i valsystemet

### 7.1 Bakgrund

#### *Utformningen av personvalet*

Det nuvarande valsystemet med möjlighet för väljarna att avge en särskild personröst har i huvudsak utformats efter det förslag (en modifierad dansk modell) som Personvalskommittén lämnade i betänkandet *Ökat personval* (SOU 1993:21). Kommittén grundade sitt förslag bl.a. på erfarenheter från Danmark. Vid de partiöverläggningar om personvalet som hölls hösten 1993 kom företrädarna för riksdagspartierna överens om att en möjlighet till personval skulle införas men att ett försök skulle göras innan definitiv ställning togs till den närmare utformningen av personvalsinslaget. Den 1 januari 1995 infördes en bestämmelse om personvalet i regeringsformen. I propositionen angavs att personvalsmomentet är av så grundläggande betydelse att det bör komma till uttryck i grundlag och ges det skydd som följer därav (prop. 1993/94:115 s. 9 f.).

Ett försök genomfördes i sju kommuner vid valet 1994 (prop. 1993/94:129). Reformen innebar att det från och med 1998 års allmänna val skulle finnas möjlighet till personröstning. Så långt det var möjligt skulle också samma ordning gälla vid val till Europaparlamentet som vid riksdagsval (prop. 1994/95:154).

Nomineringsrätts- och valkretskommittén (*Utvärderat personval*, SOU 1996:66) utvärderade försöket och erfarenheterna från 1995 års Europaparlamentsval. Kommittén föreslog därefter ett antal förändringar i valsystemet för att underlätta personvalsinslaget vid valet 1998, bl.a. att rätten att stryka kandidater från en valsedel liksom möjligheten att skriva till kandidatnamn skulle avskaffas i syfte att förenkla sammanräkningsförfarandet och garantera ett snabbt och säkert valresultat.

I 3 kap. 1 § första stycket andra meningen regeringsformen föreskrivs att vid val sker röstning på parti med möjlighet för väljarna att avge särskild personröst.

Själva förfarandet vid personröstningen regleras i vallagen (2005:837). På en valsedel med kandidatnamn ska det finnas ett markerat utrymme intill varje namn där väljarna kan lämna en särskild personröst genom markering. Om partiet har registrerat sin partibeteckning och anmält samtliga kandidater, är ingen annan personmarkering tillåten. Tillskrivna namn betraktas då som obefintliga och strykningar av namn gäller inte.

Syftet med personvalsinslaget är dels att väljarna ska ges bättre möjlighet att påverka vilka som ska representera dem, dels att förstärka kontakterna mellan väljare och valda. För att göra en avvägning mellan partiernas och väljarnas inflytande över vilka kandidater som ska bli valda på de mandat som partiet har vunnit i valkretsen har det införts en spärr för personrösterna. I riksdagsvalet gäller här att personrösterna ska motsvara minst åtta procent av partiets röster i valkretsen. Vid övriga val krävs minst fem procent. Utöver denna spärr finns i kommunal- och landstingsvalen också en spärr i form av ett absolut krav på ett visst antal personröster. I kommunvalet är spärren 50 röster och i landstingsvalet 100 röster.

Om antalet kandidater som klarat personvalsspärren inte räcker för att tillsätta ett partis samtliga mandat, fastställs ordningsföljden mellan återstående kandidater i den ordning som de står på partiets valsedel.

Som skäl för att avskaffa strykningsrätten liksom rätten att skriva till kandidatnamn angavs i förarbetena att dessa möjligheter med den nya preferensröstningen inte längre fyllde några behov. Strykningar av kandidatnamn ansågs vara en negativ viljetryckning medan personvalet i stället gav väljarna möjlighet att på ett positivt sätt ange sina preferenser för en viss kandidat (prop. 1996/97:70 s. 115 och 132).

När det gällde spärrnivån för att bli invald på personröster gav den enligt samma förarbeten (s. 115) uttryck för att valsystemet i grunden är ett partival men med möjlighet för väljarna att avge en särskild personröst. Å ena sidan ansågs partierna väl känna till kandidaternas förutsättningar för att förverkliga partiernas idéer och mål och partierna hade därför även framöver ett befogat intresse av att kunna påverka kandidaturvalet. Och det var då inte rimligt att ett fåtal väljare skulle kunna kullkasta partiernas



kandidatrangordning. Å andra sidan uppgavs att ”all makt utgår från folket”, av vilket sades följa att väljarna ska avgöra vilka som ska representera dem. I det sammanhanget uttalades också att de valda nivåerna satts med viss försiktighet för att senare – om det skulle visa sig nödvändigt – kunna justeras ner.

#### *Utvecklingen efter personvalets införande*

Inför personvalsreformen diskuterades hur många väljare som kunde antas utnyttja möjligheten att personrösta. I det betänkande som låg till grund för reformen angavs att det på sikt var rimligt att räkna med ett personvalsdeltagande på mellan 30 och 50 procent i riksdagsvalet och på mellan 50 och 70 procent i kommunvalen, något högre för kommunalvalet än landstingsvalet (*Ökat personval*, SOU 1993:21 s. 53 och 152).

Vid 1998 års riksdagsval var personvalsdeltagandet 29,9 procent. Vid 2002 års riksdagsval minskade personvalsdeltagandet till 26 procent och vid 2006 års riksdagsval till 21,9 procent, dvs. en nedgång med omkring fyra procentenheter per valtillfälle.

En nedgång har också kunnat noteras när det gäller de kommunala valen. Vid 1998 års kommunval var personvalsdeltagandet 35,2 procent. Vid 2002 års val minskade personvalsdeltagandet till 31,4 procent och vid 2006 års val till 28,3 procent. Någon uppgift från 1998 års landstingsval finns inte. Men vid 2002 års landstingsval var personvalsdeltagandet 25,3 procent och vid 2006 års val 21,9 procent.

En av de mer uppmärksammade frågorna när personvalet diskuteras är dess genomslag på kandidatnivå. Hur många kandidater blir personvalda, dvs. klarar personvalsspärren.

Vid 1998 års riksdagsval var 24,9 procent av ledamöterna personvalda. Vid 2002 års riksdagsval var andelen 24,6 procent och vid 2006 års riksdagsval 16,3 procent.

Andelen personvalda har också gått ned i kommunerna och landstingen. Vid 1998 års kommunval var 21,7 procent av fullmäktigeledamöterna personvalda. Vid 2002 års val var andelen 18,5 procent och vid 2006 års val 16 procent.

Vid 1998 års landstingsval var 39,6 procent av fullmäktigeledamöterna personvalda. Vid 2002 års val var 34,7 procent av ledamöterna personvalda och vid 2006 års val 26,4 procent.

En annan uppmärksammas fråga i diskussionen om de personer som klarat personvalsspärren är i vad mån det rör sig om kandidater som inte skulle ha blivit valda utan personval.

Av de personvalda kandidaterna i riksdagsvalet 1998 var tolv placerade på icke valbar plats, i riksdagsvalet 2002 tio och i riksdagsvalet 2006 sex.

Av de kandidater som blev personvalda i kommunvalet 1998 var 229 kandidater placerade på icke valbar plats, 161 i valet 2002 och 129 i valet 2006. I landstingsvalet var det 77 personvalda kandidater på icke valbar plats i valet 2002 och 60 kandidater i valet 2006. För valet 1998 finns inga uppgifter.

Personvalsdeltagandet i valen till Europaparlamentet har genomgående varit högre än i riksdagsvalen och i de kommunala valen. Personvalsgenomslaget har också i de valen legat på en betydligt högre nivå.

I 1995 års val till Europaparlamentet var personvalsdeltagandet 42,4 procent. Vid 1999 års val ökade personvalsdeltagandet till 66,3 procent. Vid 2004 års val uppgick det till 59,1 procent.

Vid 1995 års val till Europaparlamentet var 50 procent av ledamöterna personvalda. Vid 1999 års val var andelen drygt 60 procent och vid 2004 års val drygt 70 procent. Av de personvalda kandidaterna i valet 1995 var dock ingen placerad på icke valbar plats, i valet 1999 två och i valet 2004 tre.

#### *Debatten om personvalets utformning och genomförda utvärderingar*

Personvalets utformning har i stort sett sedan införandet varit föremål för en omfattande diskussion och debatt. Debatten har framför allt gällt hur stort personvalsinslaget bör vara. I det sammanhanget har bl.a. anförts att det är för svårt för kandidater att bli personvalda. Förslag har framförts om att spärrnivåerna bör tas bort eller i vart fall sänkas så att genomslaget för personvalet blir tydligare. Även nivån på personvalsdeltagandet har aktualiserats, bl.a. mot bakgrund av att svaret på den frågan, som framgick, var en viktig utgångspunkt när spärrnivåer och förmodat genomslag diskuterades inför personvalsreformen.

Andra synpunkter som framförts har varit att det borde finnas en möjlighet att personrösta på flera kandidater på en valsedel och också att på något sätt kunna markera sitt stöd för den rangordning som partiet gjort. I sammanhanget har vidare föreslagits att den

tidigare möjligheten att stryka kandidater på en valsedel borde återinföras.

Men det har också i debatten gjorts gällande att personvalsinslaget leder till ytlighet och konkurrens inom partierna och i förlängningen till en försvagning av partiväsendet.

Flera utvärderingar av personvalet har genomförts. Här kan nämnas det arbete som genomfördes av Rådet för utvärdering av 1998 års val i betänkandet *Personval 1998. En utvärdering av personvalsreformen* (SOU 1999:136) samt den utvärdering som konstitutionsutskottet lät utföra och som presenterades i rapporten *Personval 2002* (2003/04:URD6, se även bet. 2003/04:KU13 bilaga 2).

På vårt uppdrag har fil. dr Peder Nielsen gjort en uppföljning och utvärdering av personvalet i 2006 års val till riksdagen, landstingen och kommunerna. I uppdraget har också ingått att göra en uppföljning och utvärdering av personvalet i 1999 och 2004 års val till Europaparlamentet. Arbetet har redovisats i rapporten *Ett decennium med personval – Erfarenheter och utfall* (SOU 2007:68).

## 7.2 Överväganden

**Vårt förslag:** Spärren för personrösterna i riksdagsvalet sänks till fem procent. En enhetlig spärrnivå för personvalet kommer därmed att gälla för samliga val. En upplysning om personvalets innebörd ska finnas på valsedeln.

Personvalsdeltagandet har som framgått successivt minskat sedan möjligheten att avge en särskild personröst infördes. Även det genomsnitt som personvalet fått när det gäller vilka kandidater som valts är begränsat.

De förväntningar som uttalades i samband med personvalsreformen har således inte infriats (SOU 1993:21 s. 53 f.).

Mot denna bakgrund har vi ingående diskuterat olika förändringar rörande personvalet. Det har i dessa diskussioner anförts att spärrnivåerna bör sänkas alternativt att några spärrar över huvud taget inte bör finnas. Även möjligheten för väljarna att förfoga över mer än en personröst har diskuterats. Vidare har framförts att det också borde finnas en möjlighet för väljarna att på valsedeln kunna markera sitt stöd för partiets rangordning.

Ytterligare alternativ till förändringar har förts fram. Det har samtidigt också hävdats att det finns anledning att överväga att helt ta bort personvalsinslaget i valsystemet.

Vi har stannat för att föreslå att spärren för personrösterna i riksdagsvalet sänks från åtta till fem procent. Genom en sådan ändring kommer en enhetlig spärrnivå att gälla för personvalet i samtliga val. Det gör systemet tydligare.

Det finns i detta sammanhang anledning att betona vikten av att väljarna ges ingående information om personvalet och dess effekter. Det gäller inte minst i de fall en väljare avstår från att utnyttja sin möjlighet att avge en särskild personröst. Den centrala valmyndigheten har här ett särskilt informationsansvar. Men även partierna och kandidaterna har ett ansvar för att skapa klarhet i frågor kring personvalet.

Det finns enligt vår mening dessutom skäl att införa en upplysning om personröstens innebörd på valsedlar med uppgifter om kandidater. Vi föreslår därför ett tillägg till 6 kap. 3 § vallagen.

Den närmare utformningen av valsedlarna regleras dock inte i vallagen utan i de verkställighetsföreskrifter som i dag finns i den av regeringen utfärdade valförordningen (2005:874). Det får därför ankomma på regeringen att i denna förordning ange hur den nu avsedda upplysningen närmare ska utformas.

## 8 Proportionaliteten i valsystemet och riksdagens storlek

### 8.1 Bakgrund

#### *Principen om proportionalitet och fyraprocentsspärren*

Valsystemet till riksdagen är proportionellt. Avsikten med det proportionella valsystemet är att skapa styrkeförhållanden mellan partierna i riksdagen som återspeglar de av väljarna avgivna rösterna i valet. Systemet med utjämningsmandat syftar till att uppnå den riksproportionalitet som har ansetts önskvärd.

Principen om proportionalitet har ett viktigt undantag i fyraprocentsspärren. För att delta i mandatfördelningen krävs att ett parti har fått minst fyra procent av de avgivna giltiga rösterna i landet. Som undantag från fyraprocentsspärren gäller att ett parti som fått minst tolv procent av rösterna i en valkrets deltar i fördelningen av de fasta valkretsmandaten i den valkretsen.

Fyraprocentsspärren har motiverats med vikten av att valsystemet ger möjlighet att bilda regeringar som kan tolereras av riksdagen och där finna stöd för sin politik. Det ansågs därför nödvändigt med vissa spärrar som utestängde mycket små partier från representation i riksdagen. Justitieministern anförde bl.a. följande (prop. 1968:27 s. 198 f.).

Problemen vid utformningen av proportionella valsystem sammanhänger till väsentlig del med att man inte kan driva det rättvisetänkande som varje proportionell metod är uttryck för så långt att andra värden i det politiska livet kommer i fara. En rättvis fördelning av mandaten i folkrepresentationen får inte köpas till priset av ett valsystem, som uppmuntrar till partisplittring och därigenom riskerar att förlama handlingskraften hos de demokratiska institutionerna. Demokratins arbetsduglighet är inte mindre viktig än rättvisan i valsystemet. Problemet är hur man skall kunna förse ett

proportionellt valsystem med lämpligt utformade spärrar mot små partier.

Sedan det nuvarande valsystemet med riksproportionalitet och fyraprocentsspärr infördes har Sverige i stort sett alltid styrts av minoritetsregeringar. De majoritetsregeringar som bildats har varit koalitionsregeringar mellan flera partier.

Inget av de fem partier som var representerade i riksdagen när fyraprocentsspärren infördes har hittills drabbats av spärren. Några partier har dock lyckats passera spärren och komma in i riksdagen. Miljöpartiet passerade spärren 1988, blev utslaget ur riksdagen 1991 men återkom 1994. Kristdemokraterna och Ny demokrati kom över spärren 1991. Ny demokrati slogs sedan ut 1994.

Undantagsregeln från fyraprocentsspärren har hittills aldrig tillämpats.

Ser man till proportionella valsystem i allmänhet är det som framgått framför allt två former av småpartispärrar som används. I regel tillämpas spärrarna på nationell nivå för samtliga mandat. Men det förekommer också spärrar för att ett parti ska få delta i fördelningen av utjämningsmandaten. Som nämnts har de nordiska länderna valt olika lösningar (se avsnitt 5.1.3).

#### *Systemet med utjämningsmandat*

När Sverige 1909 införde ett proportionellt system för andra kammaren valdes d'Hondts mandatfördelningsmetod även kallad heltalsmetoden. Metodens tendens att gynna stora partier ledde tidigt till att mindre partier samverkade i valen genom att gå fram under en gemensam partibeteckning – en kartell – för att på så sätt bättre kunna hävda sig mot större partier vid mandatfördelningen.

För att öka den proportionella rättvisan och komma ifrån kartellbildningar genomfördes 1952 en övergång till en jämkad uddatalsmetod där första divisorn sattes till 1,4. Att första divisorn är högre än 1 innebär att det blir svårare för ett litet parti att ta sitt första mandat än när en jämkad uddatalsmetod inte används. Mandaten till andra kammaren fördelades i slutna valkretsar.

Övergången till en enkammarriksdag genom den partiella författningsreformen 1968–1969 innebar att ett system med 310 fasta valkretsmandat och 40 (sedermera 39) utjämningsmandat infördes. Detta system infördes i 1974 års regeringsform.

De fasta valkretsmandaten fördelas som tidigare berörts på valkretsarna på grundval av en beräkning av förhållandet mellan antalet röstberättigade i varje valkrets och antalet röstberättigade i hela riket. Den fördelningsmetod som då tillämpas och som närmare beskrivs i vallagen är valkvotsmetoden.

När mandaten efter valet fördelas på partierna används dock den 1952 införda uddatalsmetoden med första divisorn jämkad till 1,4. Detta gäller såväl vid fördelningen av de fasta valkretsmandaten som vid fördelningen av utjämningsmandaten på partier (se 3 kap. 8 § tredje stycket regeringsformen). Den närmare regleringen av hur mandatfördelningen går till görs i vallagen.

Jämkningsmetoden med 1,4 har på grund av utjämningsförfarandet knappast någon betydelse för fördelningen av mandaten mellan partierna. Vid fördelningen av de fasta valkretsmandaten kommer ett litet parti emellertid alltså att bli underrepresenterat. Resultatet blir att ett litet parti får en relativt sett betydligt större andel av utjämningsmandaten. I vilken valkrets utjämningsmandaten hamnar och följaktligen vilka kandidater som blir valda enligt dessa mandat är svårt att beräkna.

För att inom ett parti få en rättvisare geografisk fördelning av utjämningsmandaten mellan valkretsarna gäller sedan 1988 att ett parti som inte har fått ett fast valkretsmandat ska ha ett jämförelsetal som är lika med partiets röstetal, alltså utan någon jämkning med 1,4 (prop. 1987/88:22).

#### *Antalet riksdagsledamöter*

Enligt 3 kap. 1 § andra stycket regeringsformen består riksdagen av en kammare med 349 ledamöter. I jämförelse med vad som beslöts vid 1968–1969 års partiella reform är det, som framgått, en minskning med en ledamot. Det främsta motivet till minskningen var att man så långt möjligt ville undvika lika röstetal vid omröstning (SOU 1972:15 s. 124). Det sammanlagda antalet ledamöter i den tidigare tvåkammarriksdagen uppgick, när den upphörde, till 388, varav 155 ledamöter i den indirekt valda första kammaren och 233 ledamöter i den direkt valda andra kammaren.

Frågan om ledamotsantalet var redan vid enkammarreformen föremål för delade uppfattningar och har fortsatt att vara det. Författningsutredningen (SOU 1963:17) föreslog med hänvisning till andra jämförbara länder att antalet ledamöter skulle reduceras

till 290. Grundlagberedningen (SOU 1967:26) föreslog 350 ledamöter med hänvisning framför allt till glesbygdernas möjligheter till representation men också till att det gav bättre garantier för att alla stora partier blev representerade i varje valkrets. Beredningens minoritet hade föreslagit 300 ledamöter med hänvisning till att riksdagens "arbetsduglighet" krävde ett lägre ledamotsantal.

Tanken på en sänkning av ledamotsantalet aktualiserades dock på nytt inom Grundlagberedningen (SOU 1970:17) i samband med beredningens diskussioner om införandet av ett ersättersystem. Beredningens majoritet ansåg dock att det angelägna i en nära och levande kontakt mellan väljare och valda inbjöd till försiktighet inför tanken att minska ledamotsantalet. Beredningen ansåg också att det inte fanns anledning att koppla samman ersättersfrågan med den större frågan om det lämpliga antalet riksdagsledamöter. Den ståndpunkten delades också av regering och riksdag (prop. 1972:66 och KU 1972:30).

Frågan om antalet riksdagsledamöter har därefter återkommande väckts i riksdagen. Argumentationen har gått ut på att 349 ledamöter i förhållande till landets folkmängd är osedvanligt många ledamöter jämfört med andra demokratiska länders representation. Med färre ledamöter skulle politikernas anonymitet kunna minska. Dessutom skulle riksdagen bli mer "arbetsduglig". Vidare måste det, har det hävdats, i diskussionen vägas in att den moderna IT-utvecklingen och tillgången till Internet ger nya möjligheter till kontakt – oberoende av geografiskt avstånd – mellan väljare och valda.

Mot detta har bl.a. anförts att en minskning av antalet ledamöter skulle, om den var mer än helt marginell, kunna medföra svårigheter att behålla såväl en rimlig partirepresentation som en representation över huvud taget från olika delar av landet. Ett minskat antal ledamöter skulle göra det ännu svårare för framför allt ledamöterna från de mindre partierna att tillfredsställa önskemål om deltagande i sammankomster och andra aktiviteter i valkretsarna (bet. 2003/04:KU9).



## 8.2 Överväganden

**Vår bedömning:** Någon förändring i frågan om proportionaliteten i valsystemet vid val till riksdagen görs inte. Inte heller bör antalet ledamöter i riksdagen minskas.

Det svenska valsystemet är proportionellt och bygger således på det grundläggande synsättet att fördelningen av riksdagsmandat ska återspegla hur väljarna har röstat i valet. Det centrala instrumentet för att åstadkomma proportionalitet på riksplånet är, som framgått, systemet med utjämningsmandat.

Det har emellertid inte ansetts möjligt att tillämpa en helt proportionell ordning vid fördelningen av riksdagsmandat. Intresset av att mandaten fördelas rättvist i förhållande till valresultatet måste vägas mot behovet av att de demokratiska institutionerna fungerar väl. Det som avses är främst vikten av att den parlamentariska situationen efter valet blir sådan att det är möjligt att bilda regering och att denna har praktiska möjligheter att genomföra sin politik. En alltför långtgående partisplittring i riksdagen måste därför undvikas. Mot den här bakgrunden innehåller det svenska valsystemet en spärr mot att små partier kommer in i riksdagen.

Vi har behandlat frågeställningen om balansen i dagens system är den rätta mellan önskemålen om proportionalitet å ena sidan och om goda förutsättningar att bilda handlingskraftiga regeringar å andra sidan. Vi har stannat för att inte föreslå några ändringar i dessa avseenden.

I det sammanhanget har även frågan om riksdagens storlek behandlats. En minskning av antalet ledamöter skulle här kunna medföra svårigheter att behålla en rimlig representation från olika delar av landet och därmed minska möjligheterna till kontakt mellan väljare och valda. Frågan om riksdagens storlek är dock relevant även utifrån andra utgångspunkter och har diskuterats bl.a. i ljuset av antalet riksdagsledamöter i förhållande till andra jämförbara länder.

Vi har dock även i denna del stannat för att inte föreslå någon förändring. Riksdagen ska således även i fortsättningen bestå av 349 ledamöter.

## 9 Den gemensamma valdagen och mandatperiodens längd

### 9.1 Bakgrund

Systemet med en gemensam valdag bygger på den författningspolitiska uppgörelse som ledde fram till 1968–1969 års partiella författningsreform. I uppgörelsen ingick också en treårig mandatperiod som en del av den kompromiss som uppnåddes mellan två olika uppfattningar när enkammarriksdagen infördes. Enligt den ena uppfattningen borde man helst göra en fullständig åtskillnad mellan riksdagsval och kommunalval. Enligt den andra uppfattningen motiverade bl.a. det sakliga sambandet mellan rikspolitik och kommunalpolitik och valrörelsernas uppläggning att väljarna samtidigt som de utsåg kommunala förtroendemän borde få möjlighet att påverka riksdagens sammansättning (det s.k. kommunala sambandet). Slutsatsen blev att riksdagen i sin helhet skulle väljas genom direkta val vid ett enda tillfälle och att valdagen skulle vara gemensam för riksdagsval och kommunalval. Denna lösning ledde i sin tur till att man stannade för en treårig mandatperiod som en avvägning mellan å ena sidan önskemålet att väljarna med korta tidsintervall får tillfälle att uttala sig om den förda politiken och å andra sidan intresset av att regeringen har arbetsro under rimlig tid och möjligheter till en långsiktig planering.

Grundlagskommittén förordade i betänkandet *Grundlagsfrågor* (SOU 1981:15) en övergång till skilda valdagar. Detta motiverades med att regionala och kommunala frågor genom en sådan förändring skulle kunna ägnas större uppmärksamhet i valrörelserna. De socialdemokratiska ledamöterna av kommittén reserverade sig och ansåg att kritiken mot den gemensamma valdagen var överdriven och missriktad. Om den gemensamma valdagen skulle ifrågasättas borde det i stället ske med utgångspunkt

från det angelägna i att få till stånd ett fungerande upplösningsinstitut, dvs. regeringens möjlighet att upplösa riksdagen.

Hösten 1982 publicerade en arbetsgrupp under justitieministerns ledning ett diskussionsunderlag med titeln Den gemensamma valdagen och andra grundlagsfrågor. Någon enighet inom arbetsgruppen förelåg dock inte.

Frågan överfördes därefter till Folkstyrelsekommittén (*Folkstyrelsens villkor*, SOU 1987:6). Kommittén föreslog att den gemensamma valdagen skulle behållas men att mandatperioden skulle förlängas till fyra år. De borgerliga ledamöterna i kommittén reserverade sig och anförde att ett återinförande av skilda valdagar för kommunala församlingar och riksdagen var ett viktigt led i strävandena att vidga och fördjupa den kommunala demokratin. De förordade att valen skulle hållas åtskilda med två års mellanrum. Ledamoten från Vänsterpartiet kommunisterna föreslog att den gemensamma valdagen och den treåriga mandatperioden skulle behållas.

Efter partiöverläggningar under 1992 och 1993 träffades en överenskommelse om att förlänga mandatperioden till fyra år. Förlängningen infördes med början från och med 1994 års ordinarie val (prop. 1993/94:115). Även vid detta tillfälle motsatte sig Socialdemokraterna en övergång till skilda valdagar.

Frågan om skilda valdagar har också behandlats av Demokratiutredningen. Utredningen, som förordade en övergång till skilda valdagar, menade att det starkaste argumentet för skilda valdagar har att göra med valrörelsernas mobiliserande effekt på väljarna, och inte minst på partiorganisationerna. Med så långa mandatperioder som fyra år riskerade verksamheten att tappa i tempo. Enligt utredningen kunde skilda valdagar vara ett sätt att lösa detta problem. Två av utredningens socialdemokratiska ledamöter förklarade dock i ett särskilt yttrande att de inte kunde ställa sig bakom en övergång till skilda valdagar (*En uthållig demokrati!*, SOU 2000:1 s. 189).

Frågan om skilda valdagar utreddes senast av 1999 års författningsutredning. Majoriteten av utredningens ledamöter tog ställning för bevarad gemensam valdag. Utredningens ledamöter från Folkpartiet, Moderaterna, Miljöpartiet och Centerpartiet reserverade sig och anförde att med skilda valdagar skulle inte bara de lokala frågorna ges större tyngd utan graden av delaktighet i den vardagliga politiken skulle också öka liksom engagemanget mellan

valen (*Den gemensamma valdagen och andra valfrågor*, SOU 2002:42).

Genom forskarantologin *Skilda valdagar och vårval?* (SOU 2001:65) hade 1999 års författningsutredning tillgång till ett omfattande forskningsunderlag som ur ett statsvetenskapligt perspektiv belyste olika frågeställningar med anknytning till skilda valdagar. Bland de frågor som där behandlades kan nämnas en kartläggning av de belägg som finns för att system med skilda valdagar har lägre valdeltagande än system med gemensam valdag. I det arbetet kartlades valdeltagandenivåer i nationella och kommunala val i ett stort antal länder. Vidare undersöktes omfattningen och orsakerna till att väljare röstar olika vid riksdagsval och kommunala val, dvs. till s.k. röstdelning. Andra frågor som belystes var hur svenska medier bevakat de kommunala valen över tiden och i vilken utsträckning det går att dra några slutsatser för framtiden för det fall skilda valdagar skulle införas.

### *Internationella jämförelser*

Vid en internationell utblick kan konstateras att det inte i något av de 25 länder som fil. dr Lars Davidsson undersökt på vårt uppdrag praktiseras, förutom i Sverige, en ordning med samtliga val på samma dag i hela landet (*Valsystem och representationseffekter – En jämförande studie av 25 länder*, SOU 2007:40). De flesta schweiziska val på kantonal nivå sker dock samtidigt med valen till statsrådet. I ytterligare elva länder – Belgien, Danmark, Irland, Italien, Kanada, Litauen, Polen, Portugal, Spanien, Storbritannien och USA – är gemensamma val till de nationella parlamenten och val på regional eller kommunal nivå i princip möjliga att hålla på samma dag. I praktiken sker detta dock sällan med undantag för USA.

I resterande länder – Australien, Finland, Frankrike, Island, Japan, Nederländerna, Norge, Nya Zeeland, Tyskland, Ungern och Österrike – är det inte möjligt att hålla val till de nationella parlamenten samma dag som till regionala eller lokala församlingar.

I debatten om en övergång från gemensamma till skilda valdagar för riksdagsvalen och de kommunala valen har hävdats att det skulle leda till ett lägre valdeltagande i de kommunala valen. Det forskningsunderlag som finns ger också ett starkt stöd för att så skulle bli fallet. Dels kan konstateras att sedan den gemensamma

valdagen infördes har avvikelserna i valdeltagandet mellan riksdagsval och kommunval blivit mindre. Skillnaden är numera endast 1–2 procentenheter mot tidigare 3–8 procentenheter. Dels kan konstateras att nästan överallt där ett system med fristående kommunalval praktiseras är valdeltagandet lägre, ibland betydligt lägre, än i parlamentsvalen. Enligt underlaget är skillnaden som störst i Storbritannien, omkring 35 procentenheter. I Danmark, Irland, Nederländerna, Spanien och Tyskland är skillnaden omkring 15 procentenheter och i Norge och Portugal mellan 5–15 respektive 5–10 procentenheter. Undantagen är Frankrike och Österrike.

## 9.2 Överväganden

### 9.2.1 Gemensam valdag eller skilda valdagar

**Vår bedömning:** Den nuvarande ordningen med en gemensam valdag för valen till riksdagen och till kommunerna behålls.

Av det anförda framgår att frågeställningen om den gemensamma valdagen är väl belyst genom tidigare utredningsarbete. I det sammanhanget har också argumenten för respektive ståndpunkt i frågan om den gemensamma valdagen bör behållas eller avskaffas behandlats. Som stöd för den gemensamma valdagen brukar framför allt betonas det sakliga sambandet mellan rikspolitik och kommunalpolitik. Detta motiverar att väljarna i ett gemensamt sammanhang ges möjlighet att påverka politikens inriktning på såväl nationell som kommunal nivå. Det framhålls vidare att en övergång till skilda valdagar enligt viss forskning riskerar att leda till ett lägre valdeltagande i de kommunala valen.

Argumenten för en övergång till skilda valdagar tar bl.a. sikte på att det med nuvarande ordning är för långt mellan valen. Valrörelser har en mobiliserande effekt på väljare och partiorganisationer som främjar legitimiteten hos det demokratiska systemet. Dessutom skulle skilda valdagar ge de lokala frågorna ökad tyngd i anslutning till valrörelserna och därmed i flera avseenden stärka den kommunala demokratin.

Vi har under vår behandling kunnat konstatera att det inte finns förutsättningar för en bred politisk samsyn av det slag som bör krävas för att genomföra en förändring i denna fråga. Mot den

bakgrunden har vi stannat för att inte lägga fram något förslag om ändring.

### 9.2.2 Mandatperiodens längd

**Vår bedömning:** Den nuvarande ordningen med fyraåriga mandatperioder för de allmänna valen bör inte ändras.

Mellan 1970 och 1994 hölls som framgång riksval vart tredje år samtidigt med de kommunala valen. Sedan 1994 ska ordinarie val förrättas vart fjärde år. Före enkammarriksdagens införande hölls valen vart fjärde år. Då förrättades dock de kommunala valen för sig så att allmänna val hölls vartannat år. Vi har nu övervägt frågan om det inte är en alltför lång tid mellan valen.

Den treåriga mandatperioden, som var ett av momenten i den överenskommelse som ingicks mellan de i Grundlagberedningen företrädde partierna, var resultatet av en avvägning mellan önskemålen att inte alltför lång tid skulle förflyta mellan de allmänna valen och att de politiska organen skulle ha tillräcklig tid att verka mellan valen.

Bakgrunden till förlängningen av valperioden till fyra år 1994 var ett förslag från Folkstyrelsekommittén. Enligt kommitténs bedömning var den treåriga valperioden alltför kort och borde förlängas till fyra år för att stärka regeringens och övriga politiska organs möjligheter till planmässighet och långsiktigt handlande. Kommittén ansåg att den treåriga valperioden hade försvagat de politiska organens handlingskraft på alla nivåer och fört in en ryckighet och hetsighet i det politiska arbetet, särskilt när det gällde budgetarbetet och utredningsväsendet. Vidare ledde närheten till nästa val till att motsättningarna mellan de politiska partierna ibland överdrevs. Långsiktiga uppgörelser mellan de politiska partierna försvårades och därmed den traditionella tonvikten på samförståndslösningar i svensk politik. Ytterligare en nackdel med den korta valperioden var att det var nästan enbart under de första ett à två åren av en valperiod som det var realistiskt att tänka sig extra val eftersom det ordinarie valet annars var för nära. Den begränsning av handlingsmöjligheterna i parlamentariska krissituationer som detta innebar illustrerades enligt kommittén i

samband med regeringskriserna i oktober 1978 och maj 1981 (SOU 1987:6 s. 103 f.).

Vid överläggningar hösten 1993 mellan partiledarna träffades som framgick en överenskommelse om att förlänga mandatperioden till fyra år. I motiveringen till regeringsförslaget upprepades Folkstyrelsekommitténs uttalanden om behovet av en sådan reform. Som ytterligare ett illustrerande exempel på behovet av en reform pekade man i motiveringen också på regeringskrisen i februari 1990 (prop. 1993/94:115 s. 8).

En valperiod på fyra år är vid en internationell jämförelse förhållandevis vanlig (se SOU 2007:40). Flertalet länder har fyra- eller femåriga mandatperioder för sina representativa församlingar på alla nivåer. Men så långa uppehåll som fyra år mellan allmänna val är ovanligt. I de flesta länder med fyra- eller femåriga mandatperioder för den nationella nivån hålls andra val – delstatsval eller kommunalval eller bådadera – under mellantiden. I vissa länder tillkommer också presidentval. Vid jämförelsen med andra länder bör dock noteras att den upplösningsrätt som regeringarna där förfogar över i praktiken ofta leder till andra mandatperioder än de formella.

De fördelar i form av kortare intervaller mellan valen som en återgång till en ordning med treåriga mandatperioder skulle ge måste vägas mot nackdelarna för de politiska organens handlingskraft och andra frågor kopplade till förutsättningarna för det parlamentariska systemet i stort. Vid en sådan avvägning är det vår bedömning att det inte finns skäl att frånga ordningen med fyraåriga mandatperioder.

# 10 Budgetbehandlingen och valdagens förläggning

## 10.1 Bakgrund

### *Gällande regler*

Centrala inslag i den reformering av riksdagsarbetet som genomfördes 1994 var en ny form för riksdagens budgetbehandling – den så kallade rambeslutsmodellen – och en omläggning av budgetåret till kalenderår (förs. 1993/94:TK1, förs. 1993/94:TK2, bet. 1993/94:KU18, rskr. 1993/94:424–427, bet. 1993/94:KU2 och rskr. 1994/95:5).

Rambeslutsmodellen innebär att riksdagen i ett tvåstegsförfarande först tar ställning till helheten i regeringens budgetförslag och därefter låter detaljerna anpassa sig till denna. Riksdagen ska således först lägga fast utrymmet för budgetens samlade utgifter och inkomster samt fördela utgifterna på 27 utgiftsområden som därefter fungerar som ramar i det fortsatta budgetarbetet. Underlaget för beslutet arbetas fram av finansutskottet, som först hämtar in berörda fackutskotts synpunkter på huvuddragen i regeringens budgetförslag och på de alternativa budgetförslag som oppositionspartierna lägger fram i motioner. I detta skede kan fackutskotten föreslå utökade eller krympta ramar. Sedan riksdagen har fastställt ramen för varje utgiftsområde utgör ramen ett definitivt tak för det fortsatta budgetarbetet. Genom det första beslutet har också beräkningen av inkomsterna lagts fast. Det utskott som vill öka medelstilledningen på något anslag måste därför föreslå en motsvarande besparing av en eller flera andra utgifter inom samma utgiftsområde.

Budgetpropositionen ska lämnas senast den 20 september under de år då riksdagsval inte hålls i september. I annat fall ska budgetpropositionen lämnas senast en vecka efter riksmötets öppnande.



Detta innebär att propositionen i regel ska läggas fram 22 dagar efter valet. Om detta till följd av ett regeringsskifte inte är möjligt, ska budgetpropositionen lämnas inom tio dagar efter det att en ny regering har tillträtt, dock senast den 15 november (3 kap. 2 § riksdagsordningen med tillhörande tillägsbestämmelser).

Med de angivna ramarna kan tiden för budgetbehandlingen i riksdagen ett valår bli knapp, särskilt om valet medfört ett regeringsskifte.

I förarbetena övervägdes därför två alternativa behandlingsordningar för att möjliggöra för riksdagen att kunna avsluta budgetarbetet före juluppehållet (se närmare Riksdagsutredningens principbetänkande förs. 1993/94:TK1 och 1993/94:TK2). Det ena alternativet gick ut på att tillämpa samma behandlingsordning som under de år då val inte hålls men nöja sig med att fastställa en provisorisk statsbudget före budgetårsskiftet. Det andra alternativet gick ut på en förenklad behandlingsordning där fackutskotten avstår från att yttra sig till finansutskottet. Det senare alternativet har tillämpats efter valen 1998, 2002 och 2006.

Med de angivna ramarna är förutsättningarna för att en ny regering ska kunna hinna sätta sin prägel på sitt första budgetförslag begränsade. Frågan om en tidigareläggning av valdagen togs mot denna bakgrund upp i förarbetena. Riksdagsutredningen stannade för att valdagen skulle tidigareläggas "cirka två veckor" (förs. 1993/94:TK1 s. 8). De överläggningar i frågan som därefter hölls under hösten 1993 ledde dock inte till någon överenskommelse om att ändra valdagen.

I sitt förslag till ny form för riksdagens budgetbehandling som lämnades våren 1994 (förs. 1993/94:TK2 s. 6) anförde Riksdagsutredningen att förutsättningarna blev begränsade för att en ny regering skulle kunna hinna sätta sin prägel på sitt första budgetförslag utan den skulle mer eller mindre tvingas ta över den budget som den avgående regeringen redan förberett. Utredningen framhöll dock att om handlingsberedskapen är god hinner en ny regering förmodligen med att föra in något eller några förslag som är tekniskt enkla att utforma. Vidare pekade utredningen på att den nya regeringens företrädare i riksdagen kan antingen motionsvis eller genom utskottsinitiativ ändra i budgetförslaget under beredningen.

Det avgörande argumentet mot att tidigarelägga valdagen var dock enligt utredningens majoritet det förhållandet att regeringsdeklarationen skulle kunna utvecklas och omsättas i förslag till

reviderade budgetpolitiska riktlinjer för såväl det närmaste följande året som de efterföljande åren. Normalt ska sådana riktlinjer behandlas bara i anslutning till den ekonomiska vårpropositionen (tilläggsbestämmelse 3.2.2 i riksdagsordningen). Under valår med regeringsskifte måste emellertid enligt utredningen en ny regering ges möjlighet att omedelbart föreslå en alternativ inriktning på budgetpolitiken. Bortsett från vissa enstaka justeringar i själva budgetförslaget skulle ett förslag till sådana reviderade riktlinjer för budgetpolitiken kunna bli den nya regeringens viktigaste tillskott till budgetpropositionen. Med detta synsätt skulle den budget som fastställs för det efterföljande budgetåret vara en övergångslösning under det första halvåret samtidigt som de ändringar som är avsedda att träda i kraft under loppet av budgetåret framgår av de reviderade riktlinjerna för budgetpolitiken.

Rent praktiskt tänkte utredningen sig att en ny regering med stöd av de reviderade riktlinjerna skulle återkomma under våren med de förslag till förändringar som är avsedda att träda i kraft under året. Man såg här en ordning där regeringen lägger fram två tillägsbudgetar; en i anslutning till den ekonomiska vårpropositionen och en annan vid en tidigare tidpunkt (se vidare förs. 1993/94:TK2 s. 32 f.).

#### *Tidigare utvärderingar*

Frågan om valdagens förläggning under året till följd av den ändrade budgetprocessen har därefter tagits upp av Riksdagskommittén i betänkandet *Riksdagen inför 2000-talet* (förs. 2000/01:RS1) och av 1999 års författningsutredning i betänkandet *Den gemensamma valdagen och andra valfrågor* (SOU 2002:42).

Enligt Riksdagskommittén (förs. 2000/01:RS1 s. 64) hade den förenklade behandlingsordningen fungerat någorlunda väl vid valet 1998. De svårigheter som kunde noteras hade sitt upphov i den förändrade parlamentariska situationen efter valet. Förhandlingar upptogs då mellan företrädare för regeringen, Vänsterpartiet och Miljöpartiet. Tiden för att genomföra förhandlingarna blev mycket knapp och de båda senare partierna kom i en position där det var svårt att utöva ett inflytande över budgeten. Det berodde bl.a. på att förberedelserna i Regeringskansliet i det läget redan var långt komna. Övriga oppositionspartier menade dock att de klarade av

att arbeta fram sina alternativa budgetförslag under valåret tack vare att de dels hade förberett förslag redan under våren, dels hade presenterat sin politik under valrörelsen.

Enligt Riksdagskommittén fanns dock en befogad farhåga för att det skulle kunna komma att bli besvärligt att hinna med budgetprocessen under valår med regeringsskiftet. Rörande frågan om det fanns anledning att ändra på budgetprocessen eller på valdagen framhöll kommittén som sin mening att valdagen bör bestämmas med utgångspunkt i en diskussion om olika demokrativärden. Budgetprocessen och andra administrativa omständigheter kunde enligt kommittén vägas in i sammanhanget men utgångspunkten måste vara att budgetprocessen anpassas till den valdag som bestäms utifrån demokratiaspekter, t.ex. bedömningen av valdeltagandet.

När det sedan gällde frågan om ändringar borde göras i budgetprocessen konstaterade Riksdagskommittén att det med den korta tid som står till buds är svårt för en tillträdande regering att hinna forma sitt budgetalternativ och få genomslag omedelbart för hela sin politik. Enligt kommittén var det dock möjligt för en väl förberedd ny majoritet att hinna lägga in flera av sina prioriterade frågor i budgetpropositionen. Ändringar kunde också göras i riksdagen under utskottsberedningen. Återstående frågor kunde tas upp på våren i en tilläggsbudget.

En uppgift för 1999 års författningsutredning var att pröva om en flyttning av valdagen från hösten till våren kunde vara en lösning för budgetarbetet. Utredningen lämnade dock inte något sådant förslag. En kollision mellan valrörelsen och budgetarbetet borde i stället lösas genom förändringar av budgetprocessen. Enligt utredningen kunde det inte uteslutas att val på våren inte bara kunde leda till ett lägre valdeltagande utan också att det på ett negativt sätt kunde påverka riksdagens arbetsrytm. Utredningens argumentation i övrigt för att inte flytta valdagen följde i huvudsak Riksdagsutredningens utom på en punkt. Riksdagsutredningen menade att det med gällande tidsramar för budgetarbetet var möjligt för en ny regering att föra in något eller några förslag som är tekniskt enkla att utforma. 1999 års författningsutredning gick här något längre i sin bedömning – liksom också Riksdagskommittén tidigare gjort i sin utvärdering – och menade att det var möjligt att även få med de mest prioriterade frågorna.

*Erfarenheterna av budgetarbetet under valår*

De nu diskuterade problemen ställdes inte fullt ut på sin spets förrän vid valet 2006. Vid 1994 års val hade budgetreformen ännu inte trätt i kraft. Erfarenheterna från 1998 års val talar som vi tidigare redovisat för att budgetprocessen upplevdes som förhållandevis okomplicerad.

Något annorlunda förhöll det sig dock efter valet 2002. Det året hölls valet den 15 september. Som tidigare nämnts ska under ett valår, för det fall regeringsskifte inte sker, budgetpropositionen lämnas till riksdagen senast en vecka efter riksmötets öppnande. Riksmötet öppnades den 30 september. Den 3 oktober beslutade regeringen budgetproposition. Den 7 oktober överlämnades den till riksdagen. Bakom budgetpropositionen stod då Socialdemokraterna och Vänsterpartiet. Samtidigt fördes diskussioner mellan övriga oppositionspartier. Så småningom inleddes också diskussioner mellan Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet. Natten till den 4 oktober, dvs. efter det att budgetpropositionen hade beslutats, undertecknades det s.k. 121-punktsprogrammet mellan Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet. Detta resulterade i att en gemensam partimotion lämnades in av de nu nämnda tre partierna för att ändra i budgetförslaget under beredningen i riksdagen.

Valet 2006 innebar regeringsskifte. Valet hölls det året den 17 september. Som berörts ska budgetpropositionen lämnas senast en vecka efter riksmötets öppnande. Är detta inte möjligt till följd av regeringsskiftet ska budgetpropositionen lämnas inom tio dagar efter det att en ny regering tillträtt, dock senast den 15 november. Riksmötet öppnades det året den 3 oktober. Den 12 oktober beslutade den nya regeringen budgetproposition. Den 16 oktober överlämnades den till riksdagen. Den 6 december beslutade riksdagen om statsbudgeten.

## 10.2 Överväganden

**Vårt förslag:** Valdagen flyttas från tredje söndagen till andra söndagen i september. Under förutsättning att förändringar också görs när det gäller tiden för riksdagens budgetbehandling kan ytterligare tid ges för regeringens arbete med budgetpropositionen.

Dagens regler innebär att tiden för budgetbehandlingen i riksdagen ett valår kan bli knapp, särskilt om valet medfört ett regeringskifte. Med de angivna ramarna är också förutsättningarna för att en ny regering ska kunna hinna med att sätta sin prägel på sitt första budgetförslag begränsade, särskilt om regeringsbildningen drar ut på tiden.

Erfarenheterna efter 2006 års val tyder emellertid på att det även efter ett regeringskifte är möjligt för en regering att hinna sätta sin prägel på sitt första budgetförslag. Samtidigt går det inte att bortse från att tidsramarna är mycket snäva och att man måste räkna med att förutsättningarna vid regeringskiften inte alltid är goda.

Enligt vår mening bör dock inte valdagen av de nu angivna skälen flyttas från hösten till våren. Vi delar således den uppfattning som Riksdagskommittén gav uttryck för i samband med sin översyn av budgetreformen, nämligen att valdagens förläggning bör bestämmas med utgångspunkt från en diskussion om olika demokrativärden. Budgetprocessen och andra administrativa omständigheter ska vägas in i sammanhanget men utgångspunkten måste vara att budgetprocessen anpassas till den valdag som bestäms utifrån demokratiaspekter, t.ex. bedömningen av valdeltagandet. Det forskningsunderlag som 1999 års författningsutredning inhämtade (*Skilda valdagar och vårval?*, SOU 2001:65) tyder också närmast på att en flyttning av valdagen från höst till vår skulle kunna få negativa konsekvenser för valdeltagandet. Vidare skulle, som också 1999 års författningsutredning påpekade, riksdagens arbetsrytm komma att påverkas. Ett riksdagsval i maj eller juni – några andra tidpunkter är knappast tänkbara – skulle bl.a. innebära att riksdagen skulle behöva avsluta riksmötet redan i mitten av april alternativt maj. Arbetet med att utse statminister skulle då komma att ske under riksmötets sommaruppehåll.

Ett bättre alternativ än vårval är att flytta valdagen en vecka eller ett par veckor, vilket skulle innebära att val hålls den första eller

andra söndagen i september. Detta skulle kunna kombineras med att regeringen får ytterligare någon tid för att lämna budgetpropositionen till riksdagen. Det skulle innebära att riksdagens tid för budgetbehandling förkortas något.

En naturlig utgångspunkt när en flyttning av valdagen övervägs är att sträva efter en så begränsad justering av den inarbetade ordningen som möjligt. En ändring som innebär att val till riksdagen framöver hålls den andra i stället för den tredje söndagen i september framstår med denna utgångspunkt som en lämplig lösning. Vi föreslår därför en sådan ändring.

I 3 kap. 5 § regeringsformen bestäms den tidpunkt då riksmötet inleds efter ett val. En nyvald riksdag samlas på femtonde dagen efter valdagen, dock tidigast på fjärde dagen efter det att valets utgång har kungjorts. För att vårt förslag om ändrad valdag ska få den eftersträvade effekten för budgetbehandlingen måste reglerna i tilläggsbestämmelsen i 3.2.1 riksdagsordningen om när budgetpropositionen ska lämnas ändras.

Då denna fråga påverkar tiden för riksdagens budgetbehandling har vi samrått med riksdagens talman och företrädare för riksdagspartierna. Vid samrådet har framgått att man inom riksdagen är beredd att överväga förändringar av nu angivet slag. Under förutsättning att sådana förändringar görs kan ytterligare tid ges för regeringens arbete med budgetpropositionen.

# 11 Extra val till riksdagen

## 11.1 Bakgrund

Enligt de nuvarande reglerna i 3 kap. 4 § regeringsformen har regeringen möjlighet att utlysa extra val mellan de ordinarie valen utom under tre månader efter det att en nyvald riksdag börjat sammanträda. En regering vars ledamöter uppehåller sina befattningar i avvaktan på att en ny regering ska tillträda, en s.k. expeditonsminister, får dock inte förordna om extra val.

En regering som drabbats av en misstroendeförklaring har en vecka på sig att bestämma om den vill använda sig av extravalsmöjligheten. Gör regeringen inte det, entledigas den av talmannen (6 kap. 5 § regeringsformen).

Extra val kan också uppkomma på ytterligare ett sätt. Om riksdagen fyra gånger har förkastat talmannens förslag till ny statsminister, ska förfarandet för att utse ny statsminister avbrytas och återupptas först sedan val till riksdagen hållits. Denna regel i 6 kap. 3 § regeringsformen tillsammans med reglerna om misstroendeförklaring innebär således i praktiken att också en riksdagsmajoritet kan tvinga fram ett extra val.

Om regeringen utnyttjar sin möjlighet att utlysa extra val, ska extra val hållas inom tre månader. Tidsfristen är angiven som en maximitid i regeringsformen. Målsättningen är att den centrala valmyndigheten ska ha beredskap så att extra val kan anordnas inom 35 dagar efter beslutet (prop. 1987/88:28 och KU 1987/88:32).

Med det nuvarande valsystemet kan upplösningstitutet många gånger vara av begränsat värde. Efter ett extra val löper ju inte någon fullständig mandatperiod för den nyvalda riksdagen utan valperioden begränsas till den tid som återstår till nästa val. Valperioden kan alltså bli mycket kort. Något extra val har inte hållits sedan regeringsformens tillkomst.

## 11.2 Överväganden

**Vår bedömning:** Den nuvarande ordningen för extra val bör bestå.

I ett parlamentariskt system kan upplösningsinstitutet i vissa fall vara ett verkningsfullt medel för en regering att genomföra sin politik i en situation då den inte har majoritet i riksdagen. En konflikt mellan regeringen och en, kanske tillfällig, majoritet i riksdagen kan ha bättre förutsättningar att bli löst, om regeringen har effektiva möjligheter att hänskjuta frågan till väljarnas avgörande i ett allmänt val.

Det är också vår bedömning att regeringens möjlighet att utlysa extra val är ett viktigt inslag i vårt politiska system.

Den tidigare ordningen med treåriga mandatperioder var en omständighet som begränsade möjligheten att utnyttja institutet extra val. Med förlängningen 1994 av mandatperioden från tre till fyra år förändrades bilden något. Trots detta går det inte att bortse från att institutet många gånger är av begränsat värde eftersom det som nämnts inte löper någon fullständig mandatperiod för den riksdag som valts genom ett extra val. Valperioden kan alltså i vissa lägen bli mycket kort.

En förändring som skulle kunna ge extra val större betydelse är en övergång till helt rörliga mandatperioder. Det skulle innebära att en ny valperiod inleddes efter varje val, oberoende av när valet ägt rum. En ordning med rörliga valperioder i samband med extra val är vanlig i många länder. En sådan ordning skulle dock innebära att sambandet med de kommunala valen helt bröts, såvida inte en rätt för regeringen att upplösa kommunernas beslutande församlingar samtidigt infördes.

Ett annat alternativ till den nuvarande ordningen är att införa särskilda regler om mandatperiodens längd för sådana fall då extra val äger rum kort tid före ett ordinarie val. En tänkbar lösning skulle kunna vara att det ordinarie riksdagsvalet ställs in om ett extra val hålls inom en viss tid dessförinnan (t.ex. tre månader, sex månader eller ett år). Mandatperioden för den riksdag som väljs genom extra valet skulle med denna lösning förlängas med den tid som återstår till tidpunkten för det ordinarie val som annars skulle ha hållits. Det skulle också innebära att de kommunala valen någon gång skulle äga rum fristående från riksdagsvalen.



Enligt vår mening har även en ordning av detta slag nackdelar. En sådan är att det skulle finnas en risk för att en regering i ett starkt opinionsläge skulle vara frestad att använda sig av extravalsmöjligheten för att försöka förlänga en kommande regeringstid så att den avser mer än en ordinarie mandatperiod. Effekten skulle således i realiteten kunna bli den att en sittande regering i viss utsträckning fick möjlighet att bestämma tidpunkten för det kommande riksdagsvalet. En sådan utveckling är inte önskvärd.

Sammantaget är det mot bakgrund av det anförda vår bedömning att den nuvarande ordningen för extra val bör bestå.

## 12 Rösträtt och valbarhet i riksdagsval och val till Europaparlamentet

### 12.1 Bakgrund

Rösträtt vid val till riksdagen har den som är svensk medborgare och som är eller någon gång har varit bosatt i riket och som har fyllt 18 år senast på valdagen (3 kap. 2 § regeringsformen). Valbar är den som uppfyller villkoren för rösträtt (3 kap. 10 § regeringsformen).

Den som har rösträtt vid val till riksdagen har också rösträtt vid val till Europaparlamentet. Medborgare i någon av EU:s medlemsstater (unionsmedborgare) som har rösträtt vid val till landstings- och kommunfullmäktige och som vid val till Europaparlamentet inte röstar i någon annan medlemsstat i EU, har också rösträtt vid sådant val i Sverige.

Var och en som har rösträtt vid val till Europaparlamentet är också valbar till Europaparlamentet. Unionsmedborgare är dock valbara endast under den ytterligare förutsättningen att de visar att de i sitt hemland inte förlorat sin valbarhet vid val till Europaparlamentet (1 kap. 4 och 5 §§ vallagen [2005:83]).

Enligt våra direktiv ska vi överväga om det finns anledning att ändra de kriterier som gäller för rösträtt och valbarhet i riksdagsval och val till Europaparlamentet. En fråga som har aktualiserats i det sammanhanget är om inte rösträtten generellt borde knytas till det kalenderår i stället för till den dag som en viss angiven ålder ska ha uppnåtts.

Det har tidigare funnits krav på någon form av boenderösträtt för invandrare som inte har förvärvat svenskt medborgarskap, men är fast bosatta här i landet, för att dessa ska kunna delta i besluten på riksnivå (se bl.a. *Rösträtt och medborgarskap*, SOU 1984:11). Ett

av de argument som har anförts för en sådan lösning är att många invandrare som formellt sett har rätt till svenskt medborgarskap skulle avstå från detta eftersom de annars måste ge upp det egna medborgarskapet. I lagen (2001:82) om medborgarskap godtas emellertid dubbelt medborgarskap fullt ut. Ett av de särskilt påtalade problemen som man avsåg att lösa med en boenderösträtt torde därmed ha fått sin lösning.

## 12.2 Överväganden

**Vår bedömning:** Det nuvarande sambandet mellan rösträttsålder och myndighetsålder bör inte brytas. Vi föreslår därför ingen ändring när det gäller rösträtt och valbarhet i riksdagsval och val till Europaparlamentet.

Rösträttsåldern och valbarhetsåldern sammanfaller med myndighetsåldern.

Frågan om rösträtts- och valbarhetsåldern och sambandet med myndighetsåldern diskuterades ingående av Grundlagberedningen (SOU 1972:15 s. 124 f.). Avgörande för valet av 18-årsgränsen var enligt beredningen den betydelse som 18-årsgränsen hade i andra sammanhang för medborgerliga rättigheter och skyldigheter, bl.a. den civilrättsliga handlingsförmågan, värnplikten samt rätten att ingå äktenskap. I frågan om rösträtten skulle knytas till dagen då 18-årsgränsen uppnåddes eller till någon annan tidpunkt såg beredningen det som önskvärt att rösträtten, liksom andra till viss ålder anknutna rättigheter, i princip skulle inträda samma dag som personen fyllde 18 år. I propositionen upprepades beredningens argumentation (prop. 1973:70 s. 162 f.).

Frågan om en sänkning av rösträttsåldern har sedan regeringsformens tillkomst behandlats av flera statliga utredningar. De förslag till reformer som lagts fram har dock i huvudsak begränsats till de kommunala valen och de kommunala folkomröstningarna. Det har där bl.a. föreslagits att rösträtten ska styras av kalenderåret i stället för som i dag av åldern på valdagen. Det innebär att alla som är födda det år då valet hålls skulle vara röstberättigade. Som skäl har bl.a. anförts att valhandlingen har inslag av kollektivt handlande, dvs. något som man gör tillsammans med andra, och att

det i det sammanhanget inte är motiverat att göra någon åtskillnad mellan t.ex. elever som hör till samma årskurs.

De skäl som anfördes vid de nuvarande reglernas tillkomst har fortfarande giltighet. De argument som anförts för att i stället koppla rösträtten till kalenderår har enligt vår mening inte en sådan tyngd att det finns skäl för att frångå ordningen att rösträtten och valbarheten följer myndighetsåldern.

## 13 Kommunala valfrågor

### 13.1 Proportionaliteten vid val till kommunfullmäktige

#### 13.1.1 Bakgrund

Vid val till riksdagen är landet indelat i 29 valkretsar. Vid val till landstingsfullmäktige är varje landsting indelat i valkretsar. Som huvudregel omfattar dessa en eller flera kommuner. I båda valen tillämpas en ordning med utjämningsmandat. Samtidigt finns det spärrar mot små partier.

Vid val till kommunfullmäktige är huvudregeln att varje kommun är en valkrets. Om kommunen har fler än 6 000 röstberättigade, får den delas in i valkretsar. Om antalet röstberättigade överstiger 24 000 personer eller om det för kommunen ska utses minst 51 fullmäktige, ska kommunen delas in i valkretsar. Vid 2006 års val var 79 av landets 290 kommuner valkretsindelade.

I valen till kommunfullmäktige förekommer inga utjämningsmandat som kan kompensera de effekter som valkretsindelningen får för proportionaliteten. Det finns samtidigt inte någon småpartispärr vid dessa val.

För de kommuner som inte är valkretsindelade innebär den nuvarande ordningen att man har ett kommunproportionellt system jämförbart med riksdagsvalet och landstingsvalet men utan någon särskild småpartispärr. Noteras ska dock att antalet mandat som står på spel i de icke valkretsindelade kommunerna är mellan 31 och 49, vilket i sig rymmer en spärr mot små partier på mellan 2,08 och 3,22 procent.

När det sedan gäller de valkretsindelade kommunerna handlar det som regel om valkretsar på mellan 15 och 25 mandat, vilket ger en spärr mot små partier på mellan 4 och 6,66 procent.

Frågan om proportionaliteten i de kommunala valen har varit föremål för återkommande diskussion och debatt sedan 1970-talet.

Tanken att vid de kommunala valen ha en ordning med småpartispärr och utjämningsmandat fanns också redan då det riksproportionella systemet för val till riksdagen infördes i samband med den partiella författningsreformen 1968–1969. Sedan ett system av det slaget från och med 1976 års val börjat tillämpas för val till landstingsfullmäktige har det vid olika tillfällen rests krav på att det ska införas ett mer proportionellt system också för valen till kommunfullmäktige i de valkretsindelade kommunerna.

Frågan om val av metod för att öka proportionaliteten har tidigare analyserats av bl.a. 1978 års vallagskommitté (*Översyn av vallagen 2*, SOU 1980:45), 1983 års kommundemokratiutredning (i en skrivelse till Civildepartementet den 30 juni 1985) och 1993 års vallagskommitté (*Vallagen*, SOU 1994:30).

Enligt 1978 års vallagskommitté gav, med utgångspunkt från valresultaten 1976 och 1979, valsyste­met en god proportionalitet även i de valkretsindelade kommunerna men det fanns utrymme för vissa förbättringar. Valkretsindelningen skulle exempelvis kunna göras frivillig eller utrymmet för sådan indelning begränsas. Vidare kunde man enligt kommittén tänka sig att behålla valkretsindelningen men med landstingsvalen som förebild tillämpa en ordning med utjämningsmandat. Det skulle innebära att 9/10 av mandaten skulle vara fasta valkretsmandat och 1/10 utjämningsmandat. En ytterligare möjlighet, som också förordades av kommittén, var att öka minimiantalet mandat per valkrets från 15 till 20 mandat.

Denna ståndpunkt delades också i huvudsak av 1983 års kommundemokratiutredning. En övergång till ett kommunproportionellt system skulle, med utgångspunkt från valresultaten 1976, 1979 och 1982, innebära endast smärre förändringar i mandatfördelningen. En höjning av antalet mandat per valkrets sågs dock som negativt från demokratisynpunkt.

Även 1993 års vallagskommitté konstaterade, med utgångspunkt från valresultaten 1985, 1988 och 1991, att skillnaderna är begränsade mellan det faktiska valresultatet och det som blir fallet om mer proportionella metoder används i de valkretsindelade kommunerna. I frågan vilken av de båda metoderna som var att föredra förordade kommittén metoden med utjämningsmandat. Enligt kommittén ställde det sig tekniskt komplicerat att ta fram så omfattande listor – i varje fall för de större kommunerna – som skulle komma att behövas om valkretsindelningen slopades. Alltför

omfattande listor försämrar förutsättningarna för personröstningen.

### 13.1.2 Överväganden

**Vår bedömning:** Något förslag om ändring när det gäller proportionaliteten vid kommunala val bör inte nu läggas fram. Frågor om proportionaliteten vid kommunala val bör dock tillsammans med frågor om offentliga valförberedelser utredas vidare.

Som vi redovisat är diskussionen om proportionaliteten vid valen till kommunfullmäktige långt ifrån ny. Frågan har tidigare behandlats av bl.a. 1978 års vallagskommitté, 1983 års demokratiutredning och 1993 års vallagskommitté men någon bredare uppslutning kring en ändring av de nuvarande bestämmelserna har aldrig uppnåtts.

2003 års vallagskommitté som senast behandlade frågan om ökad proportionalitet vid valen till kommunfullmäktige i de valkretsindelade kommunerna kunde inte heller enas i frågan till följd av olika synsätt på behovet av att komplettera ett kommunproportionellt system med en småpartispärr och delade meningar om angelägenheten i att ha likartade system för val till landstings- och kommunfullmäktige (*Ny vallag*, SOU 2004:111 s. 165 f.).

Som framgått av vår redovisning har också frågan – särskilt när det gäller val av metod – analyserats ingående med utgångspunkt från valresultaten under perioden 1976–1991. Som en del av underlaget för våra ställningstaganden har vi med hjälp av Valmyndigheten låtit genomföra ett antal simuleringar med utgångspunkt från 2006 års valresultat för att ytterligare belysa de effekter som valkretsindelningen får för proportionaliteten. I omkring tio av de i dag 79 valkretsindelade kommunerna skulle den politiska konstellation som efter valet 2006 bildade majoritet i fullmäktige inte ha fått en egen majoritet om samma ordning som gäller för landstingsvalen – en ordning med utjämningsmandat – hade tillämpats. I övriga kommuner skulle en ordning med utjämningsmandat endast ha inneburit smärre förändringar i mandatfördelningen. Våra resultat överensstämmer väl med det som framkommit genom tidigare studier.

Vi har mot den nu angivna bakgrunden övervägt olika förändringar av den nuvarande ordningen. Diskussionen har bl.a. rört om man som metod för att öka proportionaliteten ska avskaffa eller begränsa möjligheterna att valkretsindela kommuner eller med landstingsvalen som förebild införa ett system med utjämningsmandat. Diskussionen har också rört om ett ändrat system bör förenas med en särskild spärr mot små partier och vilken spärrnivå som i så fall bör tillämpas.

Vi har dock inte bedömt det som möjligt att inom ramen för detta arbete lägga fram något förslag men har enats om att föreslå att en utredning ges i uppdrag att arbeta vidare med dessa frågor och med de frågor som rör offentliga valförberedelser, se avsnitt 14.1.2.

## **13.2 Extra val efter beslut av kommunfullmäktige**

### **13.2.1 Bakgrund**

På kommunal nivå finns i dag ingen möjlighet till misstroendeförklaring i fullmäktige. Det går inte heller att utlysa extra val. Däremot kan fullmäktige med stöd av 4 kap. 10 a § kommunallagen (1991:900) återkalla uppdragen för samtliga förtroendevalda i en nämnd när den politiska majoriteten i nämnden inte längre är densamma som i fullmäktige. Denna rätt för fullmäktige att med ett majoritetsbeslut entlediga samtliga förtroendevalda ska bl.a. ses just mot bakgrund av att någon möjlighet till misstroendeförklaring eller extra val inte finns på den kommunala nivån (prop. 1993/94:188 s. 45).

Tidigare fanns en möjlighet att hålla kommunala extra val i särskilda fall, nämligen då större ändringar i den kommunala indelningen genomfördes. Denna möjlighet togs bort genom lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting (indelningslagen), bl.a. eftersom större indelningsändringar som skulle kunna motivera ett extra val inte bedömdes komma att förekomma särskilt ofta i framtiden (prop. 1978/79:157 och KU 1978/79:40). När det gäller extra val vid indelningsändringar behandlas detta i avsnitt 13.3.

Frågan om kommunala extra val i andra fall har behandlats av Demokratiutredningen.



Demokratiutredningen pekade i sitt slutbetänkande *En uthållig demokrati!* (SOU 2000:1) på extra val som ett sätt att vitalisera den kommunala demokratin. Liksom för riksdagen skulle man göra det möjligt att utlysa val under mandatperioden, om något avgörande inträffat som förhindrade att den kommunala eller regionala styrelsen fungerade tillfredsställande och nya majoriteter påkallades.

Vidare har konstitutionsutskottet i ett tillkännagivande uttalat att frågan om kommunala extra val borde utredas (bet. 2003/04:KU3 och rskr. 2003/04:33). Frågan om extra val har också i olika sammanhang aktualiserats i samband med 2006 års val till följd av de svårigheter som funnits i flera kommuner att få till stånd en fungerande styrelse.

Mot den nu angivna bakgrunden är det, som också framhålls i våra direktiv, naturligt att vi i samband med att vi ser över valsystemet i stort på nytt överväger frågan om kommunala extra val.

### 13.2.2 Överväganden

**Vårt förslag:** En möjlighet införs för kommunfullmäktige att besluta om extra val till fullmäktige mellan ordinarie val. Extra val ska hållas om minst två tredjedelar av de närvarande ledamöterna röstar för det. Ett beslut om extra val får dock inte fattas förrän sex månader har förflutit från det nyvalda fullmäktiges första sammanträde.

Reglerna för kommunernas och landstingens styrelseformer bygger inte på parlamentarismens principer. Efter ett allmänt val i en kommun eller ett landsting bildar i normalfallet ett eller flera av partierna i fullmäktige den majoritet som ska leda det politiska arbetet under den nya mandatperioden. I 5 kap. 46 § kommunalagen räknas vissa val i fullmäktige upp som, om en minoritet begär det, ska ske med proportionellt valsätt. Det gäller bl.a. val av styrelse och nämnder. Resultatet av ett sådant valsätt är att de politiska grupperna blir representerade i styrelse och övriga nämnder efter sin mandatstyrka i fullmäktige. Det är visserligen ovanligt att ett proportionellt valsätt tillämpas strikt men regeln ger uttryck för inriktningen att samtliga partier ska delta i kommunens styre, dvs. ett samlingsstyre.

Kommunallagen innehåller inga regler om misstroende-förklaring i fullmäktige. Det går inte heller att utlysa extra val för att få till stånd en annan politisk sammansättning.

Efter ett allmänt val i en kommun eller ett landsting bildar i normalfallet ett eller flera partier i fullmäktige den politiska majoritet som ska leda arbetet under den nya mandatperioden. Med en politisk majoritet avses normalt sett en konstellation av förtroendevalda som vid omröstningar samlar flertalet röster. En sådan konstellation är vanligen stabil under hela mandatperioden. Det är också vanligt att partier som avser att samarbeta politiskt utfärdar gemensamma politiska deklARATIONER eller program-förklaringar.

Under senare år har i de allmänna valen allt fler partier tagit plats i fullmäktigeförsamlingarna i landet. De politiska majoriteterna har därigenom på många håll blivit mindre förutsägbara och ibland instabila. I några fall har ändrade politiska majoritetsförhållanden under en löpande mandatperiod försvårat nämndarbetet. Nämnderna har inte fått igenom sina förslag i fullmäktige eftersom den politiska majoriteten i fullmäktige inte längre stämt överens med motsvarande förhållanden i nämnderna. Ytterst handlar det om att styrelsen och övriga nämnder inte längre har fullmäktiges förtroende. Mot denna bakgrund har fullmäktige bl.a. för att underlätta majoritetsskiften under mandatperioden getts möjlighet att återkalla uppdragen för samtliga förtroendevalda i en nämnd när den politiska majoriteten inte längre är densamma som i fullmäktige (4 kap. 10 a § kommunallagen).

Ibland kan oklara majoritetsförhållanden och andra omständigheter innebära att problemen är så stora att det inte alltid är tillräckligt att under löpande mandatperiod kunna göra förändringar i nämndernas sammansättning. Det förhållandet att en ledamot i fullmäktige efter ett val lämnar sitt parti men sitter kvar och arbetar för ett nytt parti eller som "politisk vilde" kan få sådana konsekvenser. En annan omständighet är att det inte finns någon garanti för att samtliga mandat i fullmäktige blir besatta vid mandatperiodens ingång. I situationer av nu berört slag finns det en risk för att en kommun under en hel eller en stor del av en valperiod kan komma att stå utan ett fungerande styre.

Många gånger är lösningen på de situationer som vi här har tagit upp en bredare koalition. Men det finns också fall då det saknas politiska förutsättningar för en sådan lösning. Även om de situationer som vi här pekat på torde vara ovanliga är det rimligt att

regelsystemet innehåller en möjlighet att lösa en extraordinär situation av detta slag. Mot denna bakgrund bör det därför enligt vår mening under vissa villkor ges en möjlighet att utlysa extra val för att lösa en uppkommen konflikt.

Det är naturligt att det är fullmäktige som fattar ett beslut om att utlysa extra val. Någon initiativrätt bör inte tillkomma styrelse eller övriga nämnder. Ärenden om extra val ska inte heller beredas av styrelsen. För att markera att extra val endast är avsett för extraordinära situationer bör det införas en beslutsregel om kvalificerad majoritet. För att extra val ska få hållas ska minst två tredjedelar av de närvarande ledamöterna rösta för det. Ett ärende om extraval ska alltid bordläggas första gången det tas upp till behandling.

För att möjligheten att utlysa extra val inte ska kunna missbrukas kan det diskuteras om det behövs någon särskild regel som garanterar att ett extra val inte utlyses förrän alla möjligheter har uttömts och med utgångspunkt från valresultatet få till stånd ett fungerande styre. En rimlig ståndpunkt kan då vara att det inte ska vara möjligt att utlysa extra val i omedelbar anslutning till ett val. En särskild tidsgräns bör därför föreskrivas. Enligt vår bedömning bör ett beslut om extra val inte få fattas förrän sex månader har gått sedan ett nyvalt fullmäktige haft sitt första sammanträde.

Det är angeläget att ett beslutat extra val kan genomföras så snart som möjligt efter beslutet. Det går dock inte att ange någon generell tid för hur snabbt ett extra val till fullmäktige ska hållas. Det får i stället bestämmas i det konkreta fallet. Utgångspunkten är att ett extra val ska genomföras med full respekt för de demokratiska principerna och med iakttagande av rättssäkerhetens krav. Samtidigt måste behovet av att snabbt undanröja det politiskt osäkra läge som föranlett extra valet beaktas.

Det är viktigt att planeringen av extra valets genomförande sker i nära dialog med den centrala valmyndigheten och länsstyrelsen.

### **13.3 Extra val vid indelningsändringar**

#### **13.3.1 Bakgrund**

I 1 kap. 7 § och 8 kap. 5 § regeringsformen anges att det i riket finns primärkommuner och landstingskommuner samt att grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner bestäms i

lag. Enligt 1 kap. 2 § kommunallagen omfattar varje landsting ett län, om inte något annat är särskilt föreskrivet. Om två eller flera län läggs samman, ska därför en sammanläggning ske också av landstingen.

I 2 kap. indelningslagen regleras förutsättningarna för och förfarandet vid indelningsändringar i fråga om landstingen samt befogenheterna att besluta om sådan indelningsändring. Regeringen får besluta om ändring i landstingsindelningen, om hinder inte möter mot en ändring i länsindelningen. Landstingsindelningen får dock ändras endast om det kan antas medföra bestående fördel för ett landsting eller en del av ett landsting eller andra fördelar från allmän synpunkt. Regeringen får meddela de föreskrifter som behövs för ändringens genomförande. När det är fråga om mindre ändringar får Kammarkollegiet besluta om ändring. En ansökan om ändring i landstingsindelningen kan göras av ett landsting eller en medlem av ett landsting som skulle beröras av ändringen. Regeringen och Kammarkollegiet kan också på eget initiativ ta upp frågan om en indelningsändring.

I 1 kap. indelningslagen regleras förutsättningarna för och förfarandet vid indelningsändringar i fråga om kommuner. Denna reglering skiljer sig i vissa avseenden från den reglering som gäller förändringar av landstingsindelningen. Lagen innehåller en särskild bestämmelse om att vid prövningen av frågan om en indelningsändring ska särskild hänsyn tas till önskemål och synpunkter från den eller de kommuner som närmast berörs av ändringen. Om en sådan kommun motsätter sig en indelningsändring, får beslut om ändringen meddelas endast om det finns synnerliga skäl. I lagen anges också att särskild hänsyn ska tas till befolkningens önskemål och synpunkter. En ansökan om ändring i den kommunala indelningen kan göras av en kommun eller medlem av en kommun som skulle beröras av ändringen.

Alla ändringar av den kommunala indelningen är inte av sådan omfattning att de måste föregås av ett val. Enligt indelningslagen gäller det bara större ändringar, t.ex. vid nybildning av en kommun eller ett landsting eller vid större förskjutning av folkmängden uppåt eller nedåt (som regel minst 15 procent). I det första fallet måste ett val hållas eftersom det annars skulle saknas fullmäktige i den nya kommunen eller landstinget. I det andra fallet måste ett val genomföras eftersom kommunen eller landstinget enligt den nya indelningen inte längre bör företrädas av det gamla fullmäktige (prop. 1978/79:157 s. 109 f.).

Tidigare var det som sagt möjligt att hålla extra val i samband med att större ändringar i den kommunala indelningen genomfördes. Det gav en möjlighet att låta ändringarna träda i kraft också vid andra årsskiften än det årsskifte som inträder efter ett ordinarie val. Bestämmelserna togs bort närmast av det skälet att det inte fanns något uttalat behov av extra val. Under hela 1970-talet hade extra val undvikits genom att tidpunkten för ikraftträdandet av de indelningsändringar som då genomfördes hade bestämts till årsskiftet efter ordinarie val.

I betänkandet *Ändrad indelning?* (SOU 2002:33 s. 117) har förts fram förslag av Kommundemokratikommittén om att det på nytt ska bli möjligt att hålla kommunala extra val i samband med att större ändringar i den kommunala indelningen genomförs. Det huvudsakliga argumentet för en återgång som anförs i betänkandet är att förlängningen av mandatperioden 1994 från tre till fyra år gör att tiden mellan ett beslut om indelningsändring och ikraftträdandet kan bli tämligen lång. Beaktas också den tid som förberedelser och opinionsarbete normalt tar i anspråk kan den sammanlagda väntetiden från det att frågan om en indelningsändring väcks i en kommun till dess den träder i kraft bli upp till sex, sju år. En så lång väntetid kunde enligt kommittén riskera det engagemang och den entusiasm som brukar finnas hos de förtroendevalda och hos kommunmedlemmarna i de berörda kommunerna.

### 13.3.2 Överväganden

**Vår bedömning:** Den tidigare möjligheten för regeringen att förordna om extra val vid större indelningsändringar bör inte återinföras.

De senaste åren har i genomsnitt något mer än fem ansökningar per år rörande indelningsändringar kommit in till Kammarkollegiet. Ansökningarna har gällt både kommunindelningar och gränsjusteringar. Inga ansökningar om kommunsammanläggningar har gjorts. Efter den senaste sammanläggningsreformen 1974 har 13 kommunindelningar beslutats, två under 1970-talet, fem under 1980-talet, fyra under 1990-talet och två hittills under 2000-talet.

De enda ändringar i landstingsindelningen som förekommit under senare tid har skett i samband med tillkomsten av Skåne län och Västra Götalands län samt överföringen av Heby kommun från Västmanlands läns landsting till Uppsala läns landsting.

En rimlig utgångspunkt är enligt vår mening att indelningsändringar normalt kan vänta till efter det närmast kommande ordinarie valet. Det handlar ju inte om att tillgodose tillfälliga opinionsyttringar i en kommun eller ett landsting. Vad det handlar om är tvärtom att tillskapa bestående fördelar för en kommun eller ett landsting eller en del av en kommun eller ett landsting eller andra sådana fördelar från allmän synpunkt.

De skäl som har anförts för att ge regeringen en möjlighet att förordna om extra val vid större indelningsändringar har enligt vår mening inte en sådan tyngd att denna möjlighet bör återinföras.

## 13.4 Kriterierna för rösträtt och valbarhet

### 13.4.1 Bakgrund

Rösträtt vid val till landstings- och kommunfullmäktige har svenska medborgare som fyllt 18 år senast på valdagen och som är folkbokförda inom landstinget respektive kommunen. Också medborgare i någon av EU:s medlemsländer samt medborgare i Island och Norge har rösträtt under samma förutsättningar. Övriga utlänningar har rösträtt om de har varit folkbokförda i Sverige tre år i följd före valdagen (4 kap. 2 och 3 §§ kommunallagen).

Det är uppgifter i Skatteverkets folkbokföringsregister 30 dagar före valdagen som avgör vem som har rätt att rösta och var. Det innebär att väljare bosatta i Sverige tas upp som röstberättigade i det valdistrikt där de var folkbokförda 30 dagar före valdagen (4 kap. 4 § kommunallagen).

Den som har rösträtt är också valbar. Valbarheten grundar sig på uppgifter i folkbokföringsregistret på valdagen. För att vara valbar i en kommun eller ett landsting måste personen vara folkbokförd där (4 kap. 5 § kommunallagen).

Den som har rösträtt vid val till landstings- och kommunfullmäktige har också rösträtt vid en folkomröstning i kommunen eller landstinget (5 § lagen [1994:692] om kommunala folkomröstningar).

Enligt våra direktiv ska vi överväga om det finns anledning att ändra de kriterier som i dag gäller för rösträtt och valbarhet i kommunala val, t.ex. kravet på att utlänningar som inte är unionsmedborgare eller medborgare i Island eller Norge, måste ha varit folkbokförda i landet i tre år i följd före valdagen för att ha rösträtt vid val till landstings- och kommunfullmäktige.

Frågan har behandlats av Kommittén om medborgarskapskrav, som i betänkandet *Medborgarskapskrav i svensk lagstiftning* (SOU 2000:106) föreslog att treårsregeln skulle avskaffas. Även Kommundemokratikommittén har i betänkandet *Att vara med på riktigt* (SOU 2001:48) föreslagit att treårsregeln ska avskaffas. Som skäl har anförts att den särbehandling som föreligger mellan här bosatta utlänningar som är medborgare i EU, Island eller Norge och utlänningar som inte är det inte vilar på saklig grund. Förslagen har hittills inte lett till lagstiftning.

### 13.4.2 Överväganden

**Vår bedömning:** Det nuvarande sambandet mellan rösträttsålder och myndighetsålder bör inte brytas. Den s.k. treårsregeln för utlänningar som inte är unionsmedborgare eller medborgare i Island eller Norge bör finnas kvar.

#### *Rösträtts- och valbarhetsåldern*

Som tidigare framgått (se avsnitt 12.2) har vi i frågan om rösträtts- och valbarhetsåldern vid val till riksdagen och val till Europaparlamentet stannat för att det nuvarande sambandet mellan rösträttsålder och myndighetsålder inte bör brytas. De skäl som vi där angett för att inte ändra denna ordning gäller även för de kommunala valen. Någon ändring bör därför inte heller ske beträffande dessa val.

#### *Treårsregeln*

Fram till 1976 hade endast svenska medborgare rätt att rösta och vara valbara i kommunala val. Då infördes som framgått rösträtt och valbarhet för andra än svenska medborgare genom den

treårsregel som gäller än i dag. Regeln har dock därefter modifierats på det sättet att tidsperioden numera räknas från valdagen och inte från den 1 november året före valdagen. För medborgare i någon av EU:s medlemsstater och för medborgare i Island och Norge togs treårskravet bort den 1 juni 1997.

Frågan om den politiska delaktigheten, och då i första hand rätten att rösta i kommunala val, har varit föremål för omfattande diskussion och utredning. I riksdagen har det t.ex. vid upprepade tillfällen lagts motioner med innebörden att samma regler i detta avseende borde gälla för alla utlänningar, oavsett om de är medborgare i medlemsstater i EU eller inte.

Syftet bakom den kommunala rösträtten för andra än svenska medborgare var bl.a. att öka invandrarnas direkta politiska inflytande på det kommunala området. Med treårsregeln ville man skapa rimliga garantier för att väljaren hade vissa inte alltför obetydliga kunskaper i svenska språket, kände till och hade förståelse för svenska förhållanden och hade ett naturligt intresse inte bara för de aktuella förhållandena i kommunen utan också för de mer långsiktiga kommunala angelägenheterna (prop. 1975/76:23 s. 89 f.).

I ljuset av de ändrade reglerna för EU-medborgare och medborgare i Island och Norge som trädde i kraft den 1 juni 1997 finns det anledning att diskutera om det fortfarande finns skäl nog att hålla fast vid treårsregeln för övriga.

EU-medborgares rösträtt och valbarhet följer av det EG-direktiv som stadgar en rätt för unionsmedborgare bosatta i en annan medlemsstat att där rösta och vara valbara i kommunala val (Maastrichtfördraget och rådets direktiv 94/80/EG). Direktivets syfte är att säkerställa att alla unionsmedborgare, oberoende av om de är medborgare i det medlemsland som de är bosatta i, ska kunna utöva sin rösträtt och vara valbara vid kommunala val i den staten på lika villkor. Det ger uttryck för principen om jämlikhet mellan och lika behandling av en medlemsstats medborgare och medborgare i andra medlemsstater, och är en naturlig följd av den rätt att fritt röra sig och uppehålla sig som föreskrivs i direktivet.

Införandet av rösträtt och valbarhet för medborgare i Island och Norge motiverades med att Danmark och Finland hade gett nordiska medborgare rätt att rösta och vara valbara i kommunala val på samma villkor som de egna medborgarna och att Norge då hade för avsikt att införa motsvarande regler. Dessutom angavs att



det inom Norden fanns en gemensam bas när det gäller språk och samhällsstruktur (prop. 1996/97:70 s. 157 f.).

De undantag från treårsregeln som gäller för unionsmedborgare och medborgare i Island och Norge är ett resultat av Sveriges medlemskap i EU och nordisk samverkan. Samma politiska förmåner som unionsmedborgare samt medborgare i Island och Norge får i Sverige får också svenska medborgare bosatta i något annat medlemsland eller i Island eller Norge. Systemet kan på det sättet sägas bygga på ömsesidighet.

När det gäller medborgare i länder utanför den nu angivna kretsen, med vilka några överenskommelser om gemensamma principer och ömsesidighet inte har träffats, bör det även fortsättningsvis krävas en särskild kvalifikationstid för rösträtt och valbarhet. Enligt vår mening går det inte att bortse från att treårsregeln skapar rimliga garantier för att dessa väljare uppfyller de krav som bör kunna ställas på väljare i demokratiska val. Det förhållandet att det kan ifrågasättas i vilken utsträckning nu nämnda krav också uppfylls av unionsmedborgare och medborgare i Island och Norge, som utan något krav på tre års bosättning får delta i de kommunala valen, är enligt vår mening inte tillräckligt för att ta bort detta krav för samtliga. Som har framgått finns det särskilda skäl, bl.a. önskemålen om fri rörlighet inom EU och det nordiska samarbetet, som motiverat den särställning som unionsmedborgare och medborgare i Island och Norge har.

Sammanfattningsvis anser vi således att treårsregeln i dess nuvarande omfattning bör finnas kvar.

## 14 Vissa andra valfrågor

### 14.1 Offentliga valförberedelser

#### 14.1.1 Bakgrund

##### *Den nuvarande ordningen*

De politiska partierna är av avgörande betydelse för den svenska demokratin. Det är genom partierna som kandidater till de politiska förtroendeuppdragen rekryteras och det är också i stor utsträckning partierna som svarar för opinionsbildningen i politiska frågor. Trots den stora betydelse partierna har är deras verksamhet i det närmaste helt oreglerad. Anledningen till detta är att principen om åsiktsbildningens frihet har ansetts motivera en stor varsamhet när det gäller att reglera partiernas verksamhet.

Partibegreppet definieras i 3 kap. 7 § första stycket andra meningen regeringsformen. Med parti avses enligt bestämmelsen varje sammanslutning eller grupp av väljare, som uppträder i val under särskild beteckning.

Med detta partibegrepp godtas som parti varje sammanslutning eller väljargrupp vars namn förekommer på en valsedel även om den angivna väljargruppen inte har fått mer än en röst. Några krav på att sammanslutningen eller gruppen ska vara av en viss storlek eller att det måste finnas en verklig sammanhållning eller gemenskap ställs inte upp. Det krävs inte heller att sammanslutningen eller väljargruppen styrs av någon bakomliggande ideologi. Även om sammanslutningen eller gruppen alltså endast består av några få personer utan idémässig anknytning till varandra, blir dessa, om de uppträder i val under särskild beteckning, ett parti. Något krav på att ett sådant parti måste vara en juridisk person ställs inte heller upp. Vanligtvis uppfyller dock de politiska partierna kraven för juridiska personer. Vanligast är att partierna är ideella föreningar.

Den fria nomineringsrätten har sedan länge varit en central princip i det svenska valsystemet. Enligt denna rätt – som bäst beskrivs som en funktion av frånvaron av flera olika regler – har väljarna möjlighet att kort tid före ett val bilda ett nytt parti. För att väljarna ska kunna rösta på det nya partiet ska det enligt vallagen (2005:837) i varje röstningslokal finnas blanka valsedlar på vilka väljarna kan skriva till partiets beteckning och dess kandidater. En blank valsedel utan tillskriven partibeteckning är ogiltig enligt vallagen.

Frågan om införandet av någon form av offentlig kandidatur har väckts vid ett flertal tillfällen under återopande av att väljarna måste veta vilka partier som ställer upp i valet för att de ska kunna träffa ett rationellt partival. En sådan ordning skulle också, har det framhållits, innebära vissa fördelar i ordningshänseende. Man skulle kunna bortse från valsedlar med parodiska partibeteckningar och slippa redovisa dem i det officiella valresultatet. Dessa valsedlar skulle därmed inte kunna få någon betydelse för om ett parti hamnar över eller under spärren mot små partier eller för rätten till fria valsedlar. Det skulle också kunna ge ett effektivt skydd mot ofrivillig kandidatur. På det kommunala planet skulle man kunna komma till rätta med problemet med att mandat förblir obesatta, vilket emellanåt inträffar som en följd av att ett parti får många röster i en valkrets utan att ha några kandidater där.

Inskränkningar i den fria nomineringsrätten har dock hittills inte kommit till användning som lösning på de problem som aktualiserats. Det ligger i linje med vad som uttalades i konstitutionsutskottets betänkande (KU 1973:26 s. 17) i samband med regeringsformens införande, nämligen att begränsningar i den fria nomineringsrätten bör komma i fråga endast vid allvarliga missförhållanden och där ingen annan lösning finns i sikte.

#### *Tidigare utredningsförslag*

Frågan om offentliga valförberedelser har varit föremål för ett förhållandevis omfattande utredningsarbete.

Folkstyrelsekommittén föreslog i betänkandet *Folkstyrelsens villkor* (SOU 1987:6 s. 147 f.) att partierna måste förhandsanmäla sig till valet för att få delta i mandatfördelningen. Som skäl för förslaget anfördes att för att väljarna ska ha möjlighet att träffa ett rationellt partival måste de veta vilka partier som ställer upp i valet.

Med en sådan ordning skulle man också komma ifrån att behöva godkänna mer eller mindre parodiska partibeteckningar. Tidsfristen för anmälan sattes i förslaget till en månad före valdagen.

Ett liknande förslag med obligatorisk förhandsanmälan av partier lanserades också av Personvalskommittén i betänkandet *Ökat personval* (SOU 1993:21 s. 148 f.). Utöver det argument som Folkstyrelsekommittén hade anfört framhölls också fördelarna i ordningshänseende. På det kommunala planet skulle man kunna komma till rätta med problemet att mandat förblir obesatta. Tidsfristen för anmälan sattes även i detta förslag till en månad före valdagen.

Samma linje följde också Nomineringsrätts- och valkretskommittén. I sitt betänkande *Vissa valfrågor* (SOU 1995:143 s. 145 f.) föreslog kommittén i första hand en ordning med offentliga valförberedelser omfattande obligatorisk anmälan av partier och kandidater. Utöver de argument som tidigare utredningar anfört pekade man på att förslaget även skulle verka för enhetlighet och samverkan inom partierna. En ytterligare fördel var att missbruket med parodiska partibeteckningar skulle kunna upphöra och att problemet med ofrivilliga kandidaturer fick en lösning. Vidare kunde man räkna med en lättnad i sammanräkningsförfarandet. Tidsfristen för anmälan sattes i förslaget till den sista juni valåret. I andra hand föreslogs ett utökat straffrättsligt ansvar vid missbruk av den fria nomineringsrätten.

I det senare betänkandet *Utvärderat personval* (SOU 1996:66) föreslog Nomineringsrätts- och valkretskommittén som ett alternativ till sitt tidigare förslag om ett obligatorisk anmälningsförfarande en ordning med frivillig anmälan av samtliga kandidater. Det senare förslaget genomfördes också i samband med tillkomsten av 1997 års vallag. Det innebär att den fria nomineringsrätten numera gäller bara beträffande de partier som valt att inte anmäla några kandidater.

Även 1999 års författningsutredning stannade för ett krav på förhandsanmälan av såväl partier som samtliga kandidater. I sitt betänkande *Offentliga valförberedelser* (SOU 2001:99) återupprepades Folkstyrelsekommitténs argumentation om väljarnas möjlighet att träffa ett rationellt val och att man också skulle komma ifrån att behöva godkänna mer eller mindre parodiska partibeteckningar. Vidare anfördes att det också skulle lösa problemet med s.k. ofrivilliga kandidaturer, dvs. att någon kan bli invald som ledamot i en beslutande församling mot sin egen vilja.

Partier som redan var representerade i en vald församling skulle dock inte behöva anmäla sitt deltagande i kommande val till den församlingen eller till andra församlingar på underliggande nivåer. Samtliga kandidater till valet eller valen skulle dock alltid anmälas. För riksdagsvalet skulle anmälan kunna ske fram till månadsskiftet mellan april och maj under valåret. Samma tidsfrist skulle också gälla för landstings- och kommunvalen för de partier som redan var representerade där. Övriga partier i landstings- och kommunvalen skulle kunna anmäla sitt deltagande fram till en månad före valdagen, i vissa fall 15 dagar före valdagen.

Den bedömning som 1999 års författningsutredning gjorde delades dock inte av 2003 års vallagskommitté. Enligt kommitténs bedömning fanns det inte tillräckliga skäl för att ersätta eller på annat sätt begränsa den fria nomineringsrätten med ett system för offentliga valförberedelser på det sätt som författningsutredningen föreslagit (*Ny vallag*, SOU 2004:111 s. 174).

#### *Erfarenheter från valen 2006*

De problem som särskilt uppmärksammats i samband med 2006 års val är att den fria nomineringsrätten som framgått bl.a. kan innebära att personer ibland mot sin vilja sätts upp som kandidater på valsedlarna och att mandatet inte alltid kan besättas. I sammanhanget har framhållits att detta för den enskilde kan innebära en kränkning av den personliga integriteten. Vidare har det lyfts fram att det kan uppstå jämviktslägen i den beslutande församlingen mellan olika politiska block till följd av att mandat inte kunnat besättas. Det har vidare anförts att valhandlingen för ett antal väljare förlorar sin mening om det parti man röstat på inte kan besätta samtliga erhållna mandat.

I rapporten 2007:1 *Erfarenheter från valen den 17 september 2006* (s. 23) har Valmyndigheten mot den nu angivna bakgrunden framfört att det finns skäl att överväga om inte det svenska valsystemet också skulle förses med inslag av offentliga valförberedelser. Enligt myndigheten borde ett parti för att få delta i mandatfördelningen i förväg ha anmält att man kandiderar i valområdet och ha minst en valsedel med åtminstone tre kandidater för området.

I rapporten belyses också de problem som följer av valsedlar med påhittade partibeteckningar. Enligt Valmyndigheten är det inte lämpligt att valmyndigheterna ska fatta beslut i frågan om ett

parti föreligger eller inte. Det borde enligt Valmyndigheten vara mer objektiva regler som avgör detta.

Sveriges Kommuner och Landsting har i en framställning den 24 november 2006 till regeringen anfört önskemål om att en ordning med offentliga valförberedelser ska införas. Enligt framställningen borde endast valsedlar från i förväg registrerade partier med i förväg upptryckta kandidatlistor räknas som giltiga.

#### 14.1.2 Överväganden

**Vår bedömning:** Något förslag om offentliga valförberedelser eller andra åtgärder för att lösa eller begränsa vissa av de problem som visat sig följa av den fria nomineringsrätten bör inte nu läggas fram. Däremot bör en utredning ges i uppdrag att arbeta vidare med denna fråga och de frågor som rör proportionaliteten vid val till kommunfullmäktige.

Valen till riksdagen och till de beslutande kommunala församlingarna är av central betydelse i vår representativa demokrati. Valen bör ske i former som ger så goda förutsättningar som möjligt för att väljaropinionen ska få ett rättvisande utslag i valresultatet.

Den stora fördelen med ett krav på att partier som ska delta i ett allmänt val ska anmäla detta och samtliga sina kandidater viss tid före valet är att väljarna i förhand får veta vilka alternativ som presenteras i valet.

En annan fördel är att enstaka röster som i dag avges under mer eller mindre parodiska partibeteckningar inte längre kommer att godkännas. Dessa röster avser regelmässigt påhittade partibeteckningar utan motsvarighet i någon sammanslutning eller grupp av väljare. En annan konsekvens är att ett effektivt skydd mot s.k. ofrivilliga kandidaturer uppnås.

Det är samtidigt så att den inskränkning i den fria nomineringsrätten som ett krav på förhandsanmälan innebär också har vissa nackdelar.

Det blir med ett sådant krav inte längre möjligt för nya politiska formationer som bildas under slutet av en valrörelse att göra sig gällande i valet. Med ett sådant krav försvinner också bl.a. den nuvarande möjligheten att låta väljarna fritt skriva till kandidater på valsedeln för ett parti som inte valt att skydda sin partibeteckning.

Mot bakgrund av nu nämnda aspekter och det förhållandet att principen om den fria nomineringsrätten sedan länge är en viktig del av det svenska valsystemet har även mindre ingripande ändringsförslag förespråkats.

En sådan åtgärd är införandet av ett system med förhandsanmälan av partier och kandidater av nyss diskuterat slag men utan något krav på att en sådan anmälan måste ha stöd från ett visst antal röstberättigade och med en bibehållen möjlighet för väljarna att skriva till kandidater på valsedeln. Med en sådan ordning skulle flera av de fördelar som följer av ett krav på obligatorisk förhandsanmälan av partier och samtliga kandidater kunna uppnås samtidigt som man kommer ifrån några av dess nackdelar.

Andra åtgärder som också diskuterats är att införa ett särskilt dementiförfarande för ofrivilliga kandidaturer. Det innebär att en person som valts mot sin vilja ska kunna, i samband med att valresultatet redovisas, ge till känna att han eller hon inte kandiderat i valet för det aktuella partiet.

Diskussionen har vidare rört om valmyndigheternas nuvarande skyldighet att tillhandahålla partimarkerade valsedlar utan kandidatnamn i röstningslokalerna bör villkoras av att partierna faktiskt också har kandidater i valet. En annan fråga har rört situationen då ett parti vunnit fler mandat än vad som motsvarar partiets kandidater. Vi har diskuterat om mandatet i ett sådant fall i stället ska besättas av en kandidat från det parti som närmast står i tur att få mandatet.

Våra diskussioner har emellertid lett till slutsatsen att det inte är möjligt att inom ramen för detta arbete lägga fram något förslag. Vi har samtidigt enats om att föreslå att en utredning ges i uppdrag att arbeta vidare med dessa frågor och med de frågor som rör proportionaliteten i valen till kommunfullmäktige, se avsnitt 13.1.2.

## **14.2 Rätten att kandidera i flera valkretsar vid riksdagsval**

### **14.2.1 Bakgrund**

Enligt nuvarande bestämmelser finns inte något krav på att en kandidat måste vara bosatt eller folkbokförd i den valkrets där han eller hon kandiderar. Det finns inte heller något krav på att en kandidat bara får kandidera i en valkrets eller bara för ett parti.

Frånvaron av sådana krav gör att en kandidat kan bli vald i mer än en valkrets eller för mer än ett parti. Om detta sker, måste det avgöras vilken valkrets eller vilket parti som han eller hon i så fall ska företräda samt vem det mandat som kandidaten inte tillträder i så fall ska tillfalla. Detta avgörs genom s.k. dubbelvalsavveckling, se 14 kap. 11 och 13 §§ vallagen.

Dubbelvalsavveckling förekom i sju fall i riksdagsvalet 1994, i 31 fall i riksdagsvalet 1998 och i 18 fall i riksdagsvalet 2002. Vid 2006 års val förekom dubbelvalsavveckling i fyra fall.

Frågan om rätten att kandidera i riksdagsvalet i flera valkretsar har varit föremål för återkommande diskussioner i stort sett sedan systemet med slutna valkretsar och bostadsband övergavs i samband med den partiella författningsreformen 1968–1969. Det konstaterades då att frånvaron av bostadsband öppnade för nomineringar av s.k. rikskandidater och att detta skulle kunna leda till att samma person kandiderade och valdes in i mer än en valkrets. Även om sådana effekter inte var önskvärda ansågs det samtidigt vara ett förhållandevis djupt ingrepp i valordningen att ställa upp formella hinder. Det förutsattes att partierna skulle komma att medverka till att samma kandidat inte skulle föras fram i mer än en valkrets. Skulle erfarenheterna visa att problemet fick en praktisk betydelse borde dock frågan om formella garantier tas upp till en ny prövning (SOU 1967:26, prop. 1968:27 och KU 1968:20).

Med införandet av det nya valsystemet med möjlighet för väljarna att avge en särskild personröst har frågan om formella garantier för att samma kandidat inte ska föras fram i mer än en valkrets fått förnyad aktualitet.

Frågan har bl.a. behandlats av Rådet för utvärdering av 1998 års val (*Personval 1998. En utvärdering av personvalsreformen*, SOU 1999:136 s. 139 f.) och 2003 års vallagskommitté (*Ny vallag*, SOU 2004:111 s. 196 f.). En analys av utvecklingen till och med valet 2002 har också gjorts i rapporten *Valutslag och regeringsbildning* (2003/04:URD3, se även bet. 2003/04:KU13 bilaga 4).

Rådet för utvärdering av 1998 års val pekade på att effekterna av dubbelkandidatur och dubbelval riskerade att leda till att personvalsinslaget och valsystemet som sådant förlorar i trovärdighet eftersom förutsägbarheten kan bli ytterst begränsad. Enligt rådet skulle problemet minska om partierna nominerade varje kandidat i endast en valkrets. Något uttryckligt förbud för partierna att lansera samma kandidat i mer än en valkrets såg dock rådet som en alltför ingripande åtgärd.



När det gällde dubbelvalsavvecklingar vid 2002 års val pekade 2003 års vallagskommitté på att utvecklingen till viss del gått i den önskade riktningen och att det därför inte fanns tillräckliga skäl för att föreslå någon lagstiftning. Kommittén uttalade samtidigt att det kan finnas anledning att på nytt väcka frågan om lagstiftning om det visar sig att partierna framledes inte tar sitt ansvar.

#### 14.2.2 Överväganden

**Vår bedömning:** Det finns inte skäl att nu införa regler som hindrar att en person kandiderar i mer än en valkrets.

Ju fler listor ett parti har i en valkrets, desto svårare blir det att i olika avseenden förutsäga vilka kandidater som kommer att besätta partiets mandat. I synnerhet kan det vara svårt att med något mått av säkerhet avgöra vilken eller vilka kandidater som ska ersätta de kandidater som har blivit valda i mer än en valkrets. I en situation där ett antal kandidater förekommer på en s.k. rikslista och dessutom på en eller flera kretslistor blir förutsägbarheten i det närmaste minimal.

Som framgått har 2003 års vallagskommitté nyligen övervägt frågan om ett eventuellt förbud mot att en person kandiderar i mer än en valkrets. Kommitténs slutsats var att det inte fanns tillräckliga skäl för ett sådant förbud (SOU 2004:111 s. 196 f.).

Kommittén konstaterade att antalet fall med dubbelval vid riksdagsvalet 2002 (18 fall) hade minskat i förhållande 1998 års val (31 fall) men att det låg klart högre i förhållande till 1994 års riksdagsval (sju fall). Detta visade enligt kommittén att utvecklingen till viss del hade gått i den önskade riktningen.

Vid 2006 års riksdagsval förekom endast fyra fall av dubbelval, alltså klart färre fall än vid 1994 års riksdagsval, som var det sista riksdagsvalet före personvalsreformen. Utvecklingen har alltså fortsatt i den önskade riktningen.

Med hänvisning till det anförda saknas det enligt vår mening skäl att nu föreslå någon lagstiftning i frågan. Skulle utvecklingen vid kommande val ge skäl till det får frågan om lagstiftning tas upp på nytt.

## 14.3 Ersättarordningen vid dubbelvalsavveckling

### 14.3.1 Bakgrund

Frånvaron av krav på att en kandidat bara får kandidera i en valkrets kan leda till, som vi tidigare redovisat, att en kandidat blir vald i mer än en valkrets. Om det händer måste det avgöras vilken valkrets som kandidaten ska företräda och vem det mandat som kandidaten inte tillträder ska tillfalla. Detta avgörs genom s.k. dubbelvalsavveckling (14 kap. 11 och 13 §§ vallagen).

Innan personvalet infördes gällde att det mandat som därigenom blev ledigt skulle besättas av den kandidat som stod först på flest av de valsedlar som bidragit till att den ursprungliga kandidaten blev vald. Det innebar i praktiken att ersättaren hämtades från den lista som hade fått flest röster i kretsen. Den ordningen gäller också i dag om inte någon av kandidaterna har kommit över personvalsspärren.

Har personvalsspärren passerats, ska en kandidat alltid tillträda ett mandat som erhållits på grund av personröster. Om en kandidat har blivit vald i mer än en valkrets på personröster, ska han eller hon tillträda det mandat för vilket hans eller hennes personliga röstetal är störst även om antalet erhållna personröster i absoluta tal skulle vara större för det andra mandatet. Vid denna jämförelse mellan de personliga röstetalen är således inte de absoluta röstetalen avgörande utan röstetalen i förhållande till antalet röster för partiet. Avgörande är alltså ett relativt, personligt, röstvärde. På detta sätt undviker man att en mindre valkrets missgynnas i förhållande till en större.

Det mandat som på detta sätt blir ledigt ska besättas av den kandidat som står främst i ersättarordningen. Ersättarordningen i dessa fall är dock inte alltid i fråga om resultatet densamma som då den som ska dubbelvalsavvecklas inte har blivit personvald. Grundprincipen är visserligen densamma, nämligen att man bara ska ta hänsyn till de valsedlar med personröster som bidragit till att den ursprungliga kandidaten fick mandatet. Om det inte finns någon annan kandidat som har kommit över personvalsspärren i valkretsen, ska den som ska tillträda det lediga mandatet hämtas från den lista i kretsen som utsett den personvalde. Resultatet kan då bli – när partierna går fram med mer än en lista – att den som besätter det lediga mandatet hämtas från en lista i kretsen som fått förhållandevis få röster.

### 14.3.2 Överväganden

**Vår bedömning:** Det finns inte tillräckliga skäl för att nu ändra ersättarordningen vid dubbelval. Det innebär att personrösterna ska slå igenom fullt ut också på ersättarsidan i den mån en kandidat fått personröster över personvalsspärren.

De nuvarande reglerna i vallagen för avveckling av dubbelval har utformats efter Nomineringsrätts- och valkretskommitténs förslag (*Utvärderat personval*, SOU 1996:66). Reglerna innebär att personrösterna ska slå igenom fullt ut också på ersättarsidan i den mån en kandidat fått personröster över personvalsspärren. Detta leder i sin tur – vilket också är syftet med reglerna – till att det listtrogna systemet ska stå tillbaka för väljarinflytandet så länge som det finns kandidater som har fått personröster över spärren. Finns det inte kandidater som har fått personröster över spärren ska det sedan tidigare listtrogna systemet, med listans röstetal som utgångspunkt, tillämpas (prop. 1996/97:70 s. 229 f.).

Det förhållandet att personrösterna ska slå igenom fullt ut också på ersättarsidan medför i vissa fall att den kandidat som ska besätta det lediga mandatet kan komma att hämtas från en lista som har fått förhållandevis få röster i kretsen och kanske också utan att han eller hon fått egna personröster. Att en sådan effekt kunde uppstå i vissa fall förutsågs dock när dessa regler introducerades i vallagen.

Frågan om en ändring av ersättarordningen för personvalet har nyligen behandlats av 2003 års vallagskommitté. Kommittén, som inte föreslog någon ändring, betonade att det fanns anledning att fortsättningsvis noga följa frågan särskilt mot bakgrund av de väljarreaktioner som kan uppkomma. Samtidigt framhölls att den tid som de nya reglerna hade tillämpats – valen 1998 och 2002 – var alltför kort att bygga på för att ändra de grundläggande principerna för ersättarordningen vid personval (SOU 2004:111 s. 222 f.).

Någon kritik från väljarhåll har inte noterats i frågan i anslutning till 2006 års val (se Valmyndighetens rapport *Erfarenheter från 2006 års val*). Vi delar mot denna bakgrund vallagskommitténs bedömning att det inte finns skäl att nu föreslå några ändringar av reglerna för ersättarordningen för personvalet.

## 14.4 Valmyndigheten – en myndighet under regeringen eller riksdagen

### 14.4.1 Bakgrund

Valadministrationen är sedan den partiella författningsreformen 1968–1969 uppdelad på tre nivåer (SOU 1967:26 s.158, prop. 1968:27 s. 200 och KU 1968:20 s. 27). Valmyndigheten är central valmyndighet och ansvarar för förberedelserna och genomförandet av de allmänna valen. På regional nivå ansvarar länsstyrelserna för valen och på lokal nivå är det kommunerna genom valnämnderna som är ansvariga. Denna ordning innebär att både stat och kommun är engagerade i att valen kan genomföras. Riktigheten av ett val kan prövas endast efter överklagande. Den prövningen svarar Valprövningsnämnden för.

Någon särskild myndighet för uppgiften som central valmyndighet pekades inte ut i samband med författningsreformen utan detta överläts åt regeringen att bestämma. Till en början tilldelades uppgiften den centrala folkbokförings- och uppborädsnämnden. Det skäl som föranledde att nämnden fick funktionen att vara central valmyndighet var främst anknytningen till folkbokföringen. Riksskatteverket (numera Skatteverket) bildades 1971 genom en sammanslagning av flera myndigheter, bl.a. av den centrala folkbokförings- och uppborädsnämnden. Riksskatteverket övertog då funktionen som central valmyndighet. Denna ordning kom dock senare att ifrågasättas av Riksskatteverket främst av det skälet att valverksamheten saknade ett naturligt samband med verkets övriga verksamhet och därför hade en tendens att komma i skymundan av övriga arbetsuppgifter.

En ny central myndighet för valfrågor – Valmyndigheten – inrättades år 2001 efter ett förslag av Valtekniska utredningen (*Teknik och administration i valförandet*, SOU 2000:125). Valmyndigheten ansvarar för frågor om val och landsomfattande folkomröstningar. Myndigheten leds av en nämnd. Nämnden består av en ordförande, en vice ordförande och tre andra ledamöter. Vid nämnden finns ett kansli som leds av en kanslichef. Myndigheten har för närvarande tolv anställda.

Inom utredningen har frågan väckts om inte Valmyndigheten – precis som Valprövningsnämnden – borde vara en myndighet under riksdagen.

### 14.4.2 Överväganden

**Vår bedömning:** Den centrala valfunktionen bör som hittills vara organiserad som en nämndmyndighet under regeringen.

Det kan tyckas naturligt att det är riksdagen och inte regeringen som ska svara för de centrala uppgifterna i valadministrationen. Den gängse ordningen bland EU:s medlemsstater är emellertid att den här typen av valadministrativa uppgifter ligger under regeringarna och inte under parlamenten.

Valprövningsnämnden – som väljs av riksdagen – är sista instans för överklagande av val och en del andra beslut av valadministrationen. Att under nu angivna förhållanden lägga den centrala valfunktionens uppgifter under någon av riksdagens nuvarande myndigheter eller som en egen myndighet under riksdagen skulle i praktiken kunna ses som att riksdagen inte bara fastställer valutgången utan också, om valet överklagas, prövar riktigheten av sitt eget beslut. En sådan organisatorisk ordning skulle kunna riskera det övergripande målet att skänka legitimitet åt valets resultat. Enligt vår mening bör en sådan lösning inte väljas när uppgiften att pröva riktigheten av valutgången också ligger under riksdagen.

### III. FOLKOMRÖSTNINGAR

# 15 Nationella folkomröstningar

## 15.1 Bakgrund

### *Gällande regler*

Rådgivande nationella folkomröstningar har sedan 1922 kunnat anordnas efter beslut av riksdagen. Före 1975 fattades beslutet av riksdagen och regeringen gemensamt. Enligt 8 kap. 4 § regeringsformen ska föreskrifter om rådgivande folkomröstningar i hela riket och om förfarandet vid folkomröstning i grundlagsfrågor meddelas genom lag. Lagkravet för rådgivande folkomröstningar omfattar såväl utformningen av frågan som ska ställas till medborgarna som tidpunkten för omröstningen. En särskild lag stiftas således inför varje rådgivande folkomröstning.

Rådgivande nationella folkomröstningar har hittills anordnats vid sex tillfällen: 1922 om rusdrycksförbud, 1955 om högertrafik, 1957 om allmän tilläggs pension (ATP), 1980 om kärnkraft, 1994 om medlemskap i EU och 2003 om införande av euro.

Sedan 1980 finns en ännu inte använd möjlighet att hålla folkomröstningar om vilande grundlagsförslag (8 kap. 15 § regeringsformen). För att en sådan folkomröstning ska anordnas krävs att minst en tiondel av riksdagens ledamöter, dvs. 35 ledamöter, yrkar det och att minst en tredjedel av ledamöterna, dvs. 117 ledamöter, röstar för förslaget. Yrkandet ska framställas inom femton dagar från det att riksdagen antog grundlagsförslaget som vilande. Folkomröstningen ska hållas i samband med det val över vilket förslaget till grundlagsändring vilar. Förslaget faller om de flesta av de som deltar i omröstningen röstar mot förslaget och dessa samtidigt är fler än hälften av de som avger godkända röster i riksdagsvalet. I annat fall tas förslaget upp i vanlig ordning av den nyvalda riksdagen efter valet. Resultatet av folkomröstningen är således bindande endast när de röstande på det sätt som angetts är mot förslaget.

Folkomröstningar, i den ordning som beskrivs ovan, kan även aktualiseras vid överlåtelse av beslutanderätt till andra stater och mellanfolkliga organisationer (10 kap. 5 § regeringsformen).

Närmare föreskrifter om förfarandet vid folkomröstningar finns i folkomröstningslagen (1979:369). I denna lag finns bl.a. bestämmelser om rösträtt, sammanräkning och överklagande.

### *Internationella förhållanden*

På vårt uppdrag har fil. dr Ann-Cathrine Jungar sammanställt och utvärderat erfarenheterna av nationella folkomröstningar i 32 länder. Resultatet har publicerats i rapporten *Folkomröstningar i Europa – Rättslig reglering och förekomst av folkomröstningar i 32 europeiska stater* (SOU 2007:94).

Enligt rapporten (s. 126 f.) har cirka 540 nationella folkomröstningar hållits i Europa under perioden 1945–2006 och folkomröstningar har utnyttjats mer frekvent alltsedan 1990-talet. Det finns dock stora variationer mellan staterna. Schweiz intar en särställning och står för mer än hälften av folkomröstningarna. Nationella folkomröstningar har även förekommit ofta i Italien (62 omröstningar) och Irland (28 omröstningar). Ytterligare fyra länder har haft fler än tio omröstningar (Danmark, Frankrike, Litauen och Slovenien) medan två länder inte har haft någon omröstning alls (Tyskland och Island).

Förklaringarna till den ökade användningen av folkomröstningar är enligt rapporten flera (s. 20 f.). En av dessa är den politiska händelseutvecklingen i Europa under de senaste årtiondena, främst bildandet av de nya demokratierna i Central- och Östeuropa efter Berlinmurens fall samt utvecklingen av EU. Under perioden 1990–2006 har, om man undantar Schweiz, hälften av folkomröstningarna handlat om staten och styrelseskicket samt internationella frågor, såsom medlemskap i internationella organisationer.

Ett annat skäl till den ökade användningen är önskemålet att stärka och vitalisera det demokratiska styrelseskicket. Ett ökat medborgerligt deltagande uppfattas som ett redskap för att komma till rätta med vikande förtroende för de politiska institutionerna, sjunkande deltagande i val och minskat engagemang i politiska partier. Förekomsten av folkomröstningar i de något yngre europeiska demokratierna måste även ses mot bakgrund av deras



auktoritära kommunistiska förflutna där deltagande i det politiska beslutsfattandet enligt rapporten kunde betraktas som en fasad.

Ytterligare en förklaring enligt rapporten är att den ökade användningen av folkomröstningar kan ses som en konsekvens av demokratins representationsproblem. Många av de dagsaktuella politiska frågorna kan inte entydigt inordnas på den traditionella höger- och vänsterskalan, vilket bl.a. medför att partierna får svårare att representera sina väljare. Dessutom är många partier splittrade internt i dessa frågor. Folkomröstningar är enligt rapporten från detta perspektiv ett strategiskt instrument för att hantera besvärliga politiska beslut, särskilt sådana som har partisplittrande och väljarstödshotande potential.

Folkomröstningar är i många länder ett obligatoriskt inslag i beslutsprocessen. Det gäller t.ex. i Danmark, Estland, Irland, Island, Litauen, Malta, Polen, Rumänien, Schweiz, Slovenien, Slovakien, Spanien, Turkiet, Ukraina och Ungern. Dessa omröstningar är oftast beslutande och gäller som regel konstitutionella ändringar eller överlåtelse av nationell suveränitet. Vanligast är annars att enbart parlamentet har rätt att utlysa folkomröstning. Ibland räcker det med en minoritet inom parlamentet för att göra det, som t.ex. i Danmark. Men det förekommer också att regeringen, som i Spanien, och i något fall presidenten, som i Frankrike, har denna rätt (rapporten s. 51 f.).

Möjligheten för en grupp röstberättigade att begära folkomröstning (folkinitiativ) fanns tidigare bara i Schweiz, Italien och vissa amerikanska delstater. Numera finns denna möjlighet också i bl.a. Lettland, Litauen, Slovakien, Slovenien, Ukraina och Ungern. En svagare form av initiativ som också finns i flera länder är s.k. agendainitiativ. Med detta menas ett medborgarförslag för parlamentarisk prövning men utan någon möjlighet att kräva folkomröstning i frågan. Sådana initiativ har bl.a. införts i Nederländerna, Polen, Spanien och Österrike (s. 53 f.).

I 19 av de 32 stater som omfattas av rapporten är de frivilliga folkomröstningarna beslutande och i nio av dessa finns krav på att en viss andel av de röstberättigade deltar i folkomröstningen eller lägger sina röster på något av beslutsalternativen. Om dessa s.k. kvorumkrav inte uppfylls, är folkomröstningen ogiltig eller endast rådgivande. I sju stater är de frivilliga folkomröstningarna rådgivande (Danmark, Finland, Island, Italien, Luxemburg, Spanien och Sverige). I dessa stater är det vanligt förekommande att de politiska representanterna går ut med allmänna eller specifika

utfästelser när det gäller under vilka förutsättningar som folkomröstningsresultatet kommer att respekteras (rapporten s. 41 f.).

Det är förhållandevis vanligt att vissa frågor är undantagna från folkomröstning. Det gäller t.ex. statsfinansiella frågor rörande statens budget, skatt till staten, statens finansiella åtaganden och pensioner. Andra sådana undantag gäller statens grundläggande struktur och form, statens territorium, det nationella självbestämmandet samt ratificering eller uppsägning av internationella avtal. Ytterligare några undantag handlar bl.a. om upplösning av parlamentet och grundläggande medborgerliga fri- och rättigheter (s. 73 f.). Det är däremot endast ett fåtal stater som har begränsningar i fråga om när man får folkomrösta på nytt i en fråga som tidigare varit föremål för folkomröstning (s. 77 f.).

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

Frågan om folkomröstningar och deras roll i det politiska systemet har genom åren behandlats av ett flertal utredningar sedan riksdagen 1922 beslutade att regering och riksdag gemensamt skulle kunna utlysa rådgivande folkomröstningar. Samma år hölls också den första folkomröstningen (om rusdrycksförbud). Här nedan presenteras en kort sammanfattning av huvudlinjerna i de frågeställningar som varit aktuella. För en utförligare redogörelse för folkomröstningsinstitutets utveckling i Sverige hänvisas till den genomgång som gjorts av 1996 års folkomröstningsutredning i betänkandet *Folket som rådgivare och beslutsfattare* (SOU 1997:56 s. 71 f.).

Förslagen från 1950 års folkomröstnings- och valsättsutredning (SOU 1952:7) innebar dels att beslutande folkomröstningar skulle kunna hållas i grundlagsfrågor, dels att det skulle bli enklare att få till stånd rådgivande folkomröstningar. I båda fallen skulle en minoritet i riksdagen, en tredjedel av vardera kammaren, kunna utlysa en folkomröstning. Utredningens ledamöter var dock inte eniga, bl.a. reserverade sig de borgerliga ledamöterna mot utredningens avvisande av beslutande folkomröstningar i andra frågor än grundlagsfrågor.

Även om utredningen föreslog att det skulle införas en möjlighet att hålla beslutande folkomröstningar lyfte den fram flera av de nackdelar som var förenade med en sådan ordning. Man pekade framför allt på den oklarhet beträffande ansvarsutkrävandet

som skulle följa av att det vid sidan av det representativa politiska systemet infördes ett direktdemokratiskt system. Däremot sågs rådgivande folkomröstningar uteslutande som något positivt. I dessa fall fanns det enligt utredningen en möjlighet för riksdagen att tolka utfallet i folkomröstningen och ta hänsyn till valdeltagande, majoritetens storlek och andra förhållanden. Genom att frågorna i en rådgivande folkomröstning kunde formuleras mer allmänt, som ett led i den parlamentariska beredningsprocessen, öppnades möjligheter för riksdagen att själv avgöra i vilken utsträckning den skulle vara bunden av utfallet av en folkomröstning.

Regeringen ställde sig bakom utredningens förslag om att möjliggöra för en minoritet att initiera en rådgivande folkomröstning men avvisade förslaget om beslutande folkomröstningar i grundlagsfrågor (prop. 1954:193).

Regeringens förslag antogs som vilande (KU 1954:16) men kom aldrig att antas slutligt. I stället hänsköts frågan till Författningsutredningen.

Författningsutredningen (SOU 1963:17 s. 100 f.) ansåg att riksdagen även i fortsättningen borde ha möjlighet att besluta om rådgivande folkomröstning men att någon minoritetsrätt inte borde finnas. Däremot föreslog utredningen att beslutande folkomröstningar skulle införas i grundlagsfrågor. Utredningen var inte enig utan de borgerliga ledamöterna ansåg att beslutande folkomröstningar borde kunna hållas även i andra sammanhang än då förslag till grundlagsändring förelåg. Författningsutredningens förslag ledde inte till lagstiftning.

Grundlagberedningen (SOU 1972:15 s. 78 f.) ansåg inte att en minoritet i riksdagen skulle ges en rätt att påkalla folkomröstning då denna ”skulle kunna begagnas i propagandistiskt syfte”. De borgerliga ledamöterna reserverade sig till förmån för beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor men även reservanterna fann att det var förenat med svårigheter att ge en riksdagsminoritet rätt att begära folkomröstning i alla frågor.

I 1973 års grundlagsproposition (prop. 1973:90 s. 125) uttalade departementschefen att han var en bestämd motståndare till tanken att ge en minoritet i riksdagen en rätt att få till stånd en folkomröstning. En sådan ordning skulle inte kunna undgå att minska parlamentarismens funktionsduglighet. Konstitutionsutskottets majoritet förklarade också att en ordning med minoritetsrättigheter på detta område skulle innebära ett så

väsentligt avsteg från det parlamentariska systemet sådant det utformats i vårt land att den inte kunde godtas. De borgerliga ledamöterna i utskottet var av annan uppfattning och fullföljde sina partiers ståndpunkt från Grundlagberedningen (KU 1973:26). Riksdagen beslutade i enlighet med utskottsmajoriteten.

I Rättighetsskyddsutredningen enades partierna om att en möjlighet till beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor i enlighet med Författningsutredningens modell borde införas, se betänkandet *Förstärkt skydd för fri- och rättigheter* (SOU 1978:34). Ändringen genomfördes genom riksdagsbeslut 1979 och trädde i kraft den 1 januari 1980 (prop. 1978/79:195, KU 1978/79:39 och KU 1979/80:1).

Den senaste gången som folkomröstningsfrågorna var föremål för en parlamentarisk utredning var i Folkstyrelsekommittén. I kommitténs betänkande *Folkstyrelsens villkor* (SOU 1987:6) anfördes att om folkomröstningar skulle bli ett normalt inslag i vårt styrelseskick skulle partiernas ansvar inför väljarna så småningom urholkas. Partierna skulle inte längre kunna fungera som en instans för samordning och sammanjämkning av olika medborgarkrav. Kommittén ville slå vakt om de politiska partiernas centrala ställning i svensk demokrati och föreslog ingen förändring av folkomröstningsinstitutet. Liksom ditintills hade varit fallet borde folkomröstningar enligt kommittén endast användas i undantagsfall. Inom kommittén fördes också diskussioner om olika former av minoritetsinitiativ men enligt kommittén skulle en vidsträckt rätt för en minoritet i riksdagen eller en minoritet av de röstberättigade att påkalla omröstning vara principiellt och praktiskt olämplig. De borgerliga ledamöterna reserverade sig till förmån för att låta en minoritet av riksdagens ledamöter få till stånd rådgivande folkomröstning. De ansåg också att frågan om andra former för att utlösa en sådan omröstning, t.ex. folkinitiativ, borde utredas (betänkandet s. 247 f.).

På initiativ av konstitutionsutskottet (bet. 1993/94:KU44) gav riksdagen 1994 regeringen till känna att det fanns anledning att sammanställa och utvärdera erfarenheter av folkomröstningar i Sverige och andra länder. Enligt utskottet fanns det brister i det nuvarande folkomröstningsinstitutet. En sådan brist var att möjligheten att göra omröstningen formellt beslutande var begränsad. En annan brist utgjorde det förhållandet att tvister kan uppstå om hur resultatet av en folkomröstning ska tolkas, om det förekommer mer än två alternativ.

Med anledning av tillkännagivandet tillsattes 1996 års folkomröstningsutredning, som i sitt betänkande *Folket som rådgivare och beslutsfattare* (SOU 1997:56) föreslog att det skulle bli möjligt att anordna beslutande folkomröstningar även i andra frågor än grundlagsfrågor. Två alternativa förslag presenterades. Enligt det första skulle medborgarna kunna acceptera eller förkasta ett av riksdagen fattat beslut i ett lagstiftningsärende och enligt det andra skulle avgörandet i den aktuella lagstiftningsfrågan läggas direkt i medborgarnas händer. I båda alternativen ställdes krav på att en viss andel av de röstberättigade skulle delta i omröstningen. Bakgrunden var att det enligt utredningen fanns ett problem av grundläggande karaktär när det gäller rådgivande folkomröstningar, nämligen att dessa omröstningar i praktiken har kommit att uppfattas som beslutande. En sådan brist på överensstämmelse mellan vad en regel säger och hur den kommit att tillämpas inrymmer alltid en risk för oklarhet, vilket i värsta fall kan leda till konstitutionella konflikter. Vidare ansåg utredningen att en folkomröstning som uppfattas som beslutande måste ha någon form av krav på deltagande. Avsaknaden av sådana regler utgjorde enligt utredningen en allvarlig svaghet i dagens bestämmelser.

När det gällde folkomröstningar om vilande förslag till grundlagsändring fanns det enligt utredningen inte anledning att göra några mer genomgripande förändringar. En mindre ändring föreslogs dock. I stället för att, som i dagsläget, förslaget till grundlagsändring är förkastat om de flesta av de som deltar i omröstningen röstar mot förslaget och de till antalet är fler än hälften av de som har avgett godkända röster vid riksdagsvalet, skulle det enligt utredningen vara tillräckligt om de som röstat mot förslaget är fler än de som röstat för och de som röstat mot förslaget till antalet är fler än hälften av de som har avgett godkända röster vid riksdagsvalet.

Förslagen från 1996 års folkomröstningsutredning har inte lett till lagstiftning.

I riksdagen har dock frågan om en utvidgning av folkomröstningsinstitutet behållit sin aktualitet. I samband med att riksdagen tillkännagav att regeringen genom en parlamentarisk kommitté på nytt borde låta utreda folkomröstningsinstitutet och se över möjligheterna att öka användningen av folkomröstningar anförde konstitutionsutskottet att den svenska folkstyrelsen historiskt bygger på att folkets vilja förverkligas genom valda ombud. Enligt utskottets uppfattning var emellertid en folkstyrelse

genom ombud inte nog. Folkstyrelsen skulle vitaliseras genom att medborgarna i folkomröstningar deltog i och påverkade besluten på ett tydligare sätt. Som ett komplement till den representativa demokratin fanns det därför skäl att öka användningen av folkomröstningsinstitutet. En förstärkning av minoritetsskyddet skulle enligt utskottet kunna utgöra ett väsentligt inslag i den allmänna strävan att stärka demokratin. En möjlighet för en viss minsta minoritet i riksdagen att få till stånd en folkomröstning där medborgarna kan förkasta ett beslut som fattats av riksdagen var enligt utskottet en modell som kunde vara av intresse att överväga. Även möjligheten att öka användningen av beslutande folkomröstningar borde ses över (bet. 2000/01:KU11).

## 15.2 Överväganden

### 15.2.1 Rådgivande folkomröstningar

**Vår bedömning:** Möjligheten att hålla rådgivande nationella folkomröstningar är ett värdefullt komplement till den representativa demokratin. Sådana omröstningar kan bl.a. bidra till att öka medborgarnas politiska engagemang och till att vitalisera demokratin. De har även en folkbildande effekt.

Det finns redan i dag goda möjligheter att hålla rådgivande nationella folkomröstningar. Det finns inte skäl att utvidga dessa möjligheter. Någon rätt för en minoritet i riksdagen eller för ett visst antal medborgare att påkalla en folkomröstning bör således inte införas.

Det finns inte heller skäl att närmare reglera förfarandet vid rådgivande folkomröstningar.

Någon möjlighet att hålla beslutande folkomröstningar i andra frågor än om vilande förslag till grundlagsändring bör inte införas.

*Folkomröstningarnas roll inom den representativa demokratin*

I regeringsformens inledningsparagraf slås fast att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse. I förarbetena betonas nödvändigheten av ett representativt system när det gäller handläggningen av rikets gemensamma angelägenheter. En medverkan i besluten från alla medborgares sida är inte möjlig i alla de frågor där beslut ska fattas (SOU 1972:15 s. 76 och KU 1973:26 s. 16 f.).

I våra direktiv betonas också att den representativa demokratin är och förblir fundamentet i den svenska folkstyrelsen. Den ger alla medborgare möjlighet att påverka politikens utformning samt utkräva ansvar. Dessutom skapar den förutsättningar för en långsiktig och sammanhängande politik där besluten kan utformas utifrån en helhetssyn. Den representativa demokratin är även praktisk och effektiv.

Den representativa demokratin bärs upp av de politiska partierna som konkurrerar om väljarnas röster och är således i praktiken en partidemokrati. Något demokratiskt acceptabelt alternativ till att låta partierna utgöra huvudinstrument för den politiska maktutövningen föreligger enligt vår mening inte.

En utgångspunkt vid vår översyn av folkomröstningsinstitutet är mot denna bakgrund att det inte ligger i linje med vårt övergripande uppdrag att föreslå förändringar som inskränker den representativa demokratis betydelse för folkstyret. Detta hindrar dock inte att det inom ramen för den representativa demokratin bör finnas utrymme för medborgarna att mer direkt ta ställning i vissa frågor och folkomröstningar kan enligt vår mening på många sätt bidra till att stärka demokratin.

De helhetslösningar som väljarna tar ställning till vid val och som diskuteras under valrörelserna innebär många gånger att opinioner i flera viktiga sakfrågor inte alltid blir tillräckligt genomlysta och beaktade. Det finns också en tendens att väljarna i allt mindre utsträckning är benägna att ställa sig bakom ”de politiska paket” som de politiska partierna presenterar. Den ökade förekomsten av lokala enfrågepartier kan ses som ett tecken på detta. Under en mandatperiod inträffar dessutom alltid oförutsedda händelser som kan medföra att besked som getts före valet inte längre är aktuella. Folkomröstningar kan ge de valda representanterna bättre information om folkets uppfattning i

viktiga frågor och samtidigt göra de styrande mer lyhörda. Folkomröstningar fungerar bl.a. på detta sätt som ett viktigt komplement till den representativa demokratin.

Folkomröstningar kan vidare ge en särskild legitimitet och tyngd åt vissa politiska beslut. Detta kan vara värdefullt i frågor av stor vikt och långsiktig betydelse. Den legitimitet som beslutet därigenom får kan bidra till att beslutet ligger fast under en längre tid och det även om ställningstagandet ifrågasätts.

Dessutom kan folkomröstningar förväntas öka medborgarnas intresse och engagemang för politik, liksom känslan av delaktighet. En sådan utveckling kan i sin tur leda till ett ökat valdeltagande i allmänna val. Visserligen visar erfarenheter från länder där folkomröstningar är mer vanligt förekommande att deltagandet tenderar att vara lägre i folkomröstningar än i allmänna val, vilket bl.a. kan medföra att starkt engagerade minoriteter i flera frågor kan få ett oproportionerligt stort genomslag. Risken för en utveckling mot ett så lågt deltagande i folkomröstningar att sådana problem uppkommer bör dock inte överdrivas.

Folkomröstningar har även en folkbildande effekt. Genom att medborgarna själva måste ta ställning blir denna effekt större än vad man kan uppnå genom t.ex. informationskampanjer och liknande. Den folkbildning som folkomröstningar för med sig kan förväntas öka medborgarnas politiska intresse och engagemang och därmed stärka demokratin.

Slutligen så har folkomröstningar en viktig funktion att fylla som ett slags säkerhetsventil för den representativa demokratin. I frågor där partierna internt är splittrade eller där partimotsättningarna inte följer traditionella skiljelinjer i politiken kan folkomröstningar bidra till att bryta upp fastlåsta politiska lägen. Det bör dock påpekas att om folkomröstningar hålls alltför ofta i detta syfte finns en risk för att partiväsendet försvagas och därigenom även den representativa demokratin.

Även om möjligheterna att hålla folkomröstningar således är ett värdefullt komplement till den representativa demokratin kan folkomröstningar aldrig bli annat än undantagsföreteelser sett i relation till denna. De representanter som väljs att i folkets ställe fatta beslut ska stå till svars för dessa beslut vid nästa val. Detta ansvarsutkrävande är en fundamental del av den demokratiska processen i ett representativt system. Om folkomröstningar blir ett vanligt inslag i det politiska livet minskar möjligheterna att ställa de valda representanterna till svars för den förda politiken. Ett flitigt



användande av folkomröstningar riskerar dessutom, oavsett vilka resultaten i de aktualiserade sakfrågorna blir, att urholka och försvaga representationens auktoritet.

Det finns även vissa andra nackdelar med folkomröstningar. En sådan är att en folkomröstning ofta är en relativt onyanserad metod för beslutsfattande, där valet i regel står mellan ett ja- och ett nej-alternativ. Detta medför att det kan vara svårt att nå önskvärda kompromisser mellan olika intressen.

En annan risk med folkomröstningar är att helhetsperspektivet kan gå förlorat om en fråga rycks ut ur ett större sammanhang. Det beslut som en folkomröstning leder fram till i en enskild sakfråga kanske inte är anpassat till politikens övriga inriktning och till vad den ekonomiska situationen medger. Detta innebär inte minst att det kan uppstå svårigheter för de förtroendevalda att långsiktigt planera och ta ansvar för den förda politiken.

Det råder dock, trots de nu diskuterade aspekterna, enligt vår mening ingen tvekan om att folkomröstningar utgör ett värdefullt komplement till den representativa demokratin. Och det kan finnas anledning att framhålla, inte minst mot bakgrund av de önskemål om en ökad användning av folkomröstningar som förts fram från flera håll, att det redan med gällande bestämmelser om rådgivande nationella folkomröstningar finns goda möjligheter att hålla sådana omröstningar oftare än vad som hittills har varit fallet, förutsatt att det finns en politisk majoritet som vill detta.

#### *Rätten att påkalla folkomröstning*

Inom utredningen har diskuterats om det finns skäl att göra det lättare för en minoritet i riksdagen att få till stånd en folkomröstning och om det bör införas möjligheter till någon form av s.k. folkinitiativ, dvs. att en viss andel av de röstberättigade ska ha möjlighet att initiera en folkomröstning i en viss fråga.

I förarbetena till regeringsformen (SOU 1972:15 s. 78) framhölls bl.a. att det mandat som ett parti fått av sina väljare vilar på ett program som omfattar en mångfald av frågor. Har ett parti eller flera partier tillsammans fått majoritet för sitt program bör det eller de kunna begagna tiden till nästa val till att genomföra det. En rätt för en minoritet, som blivit överröstad i en fråga eller som av annan anledning är missnöjd med ett beslut, att påkalla folkomröstning, skulle kunna användas i propagandistiskt syfte. En

minoritet skulle även kunna begära folkomröstning i en enstaka fråga som därigenom skulle brytas ut ur sitt naturliga sammanhang.

Vi delar de betänkligheter som kommer till uttryck i dessa förarbetsuttalanden. Frågan kommer dock i en annat läge när det gäller folkomröstningar om vilande förslag till grundlagsändring (se avsnitt 15.2.2).

Till detta kommer de svårigheter som kan uppstå när det gäller hur folkomröstningsfrågan ska formuleras och hur beslut om detta ska fattas, särskild i de fall där majoriteten och minoriteten har olika uppfattning om frågeformuleringen. Även om problemet med frågeformuleringen kan undvikas genom att minoritetsinitiativ endast tillåts i s.k. abrogativa folkomröstningar, dvs. omröstningar där väljarna kan ta ställning till att behålla eller förkasta en av riksdagen beslutad lag, bör mot bakgrund av vad som anförts i övrigt någon möjlighet till minoritetsinitiativ till folkomröstningar i andra frågor än grundlagsfrågor enligt vår mening inte införas.

Vi har även diskuterat om det bör införas en möjlighet till folkinitiativ. I dag finns en sådan möjlighet endast på kommunal nivå. Enligt vår mening är det också i lokala frågor som ligger nära medborgarna som möjligheten till folkinitiativ är av störst värde. Det finns däremot inte tillräckliga skäl för att införa en möjlighet till folkinitiativ på nationell nivå.

#### *Behovet av ytterligare reglering av rådgivande folkomröstningar*

Erfarenheterna av de sex nationella folkomröstningar som har hållits är inte odelat positiva. Ett problem, som 1996 års folkomröstningsutredning lyfte fram, är att resultatet av folkomröstningarna alltmer har ansetts som bindande trots att de formellt endast varit rådgivande. Detta visade sig bl.a. i samband med kärnkraftsomröstningen även om tolkningen av resultatet komplicerades av att det där fanns tre alternativ att rösta på, varav två lämnade relativt stor handlingsfrihet åt de folkvalda. Denna karaktär av bundenhet har blivit ännu tydligare i de efterföljande folkomröstningarna – om medlemskap i EU respektive införande av euro – där alla partier i förväg förband sig att i riksdagen rätta sig efter folkomröstningens resultat.

Folkomröstningsutredningen ansåg som framgått att ett problem med att folkomröstningarna uppfattades ha en direkt bindande kraft på riksdagen var att det samtidigt saknades

bestämmelser med krav på ett visst lägsta valdeltagande. Två andra frågor som dessa folkomröstningar enligt den utredningen gav upphov till var hur länge riksdagen ska anses vara bunden av resultatet samt i vad mån en fråga som avgjorts genom folkomröstning senare kan ändras av riksdagen eller om det krävs en ny folkomröstning.

Ett annat problem med de folkomröstningar som hållits är att resultatet av omröstningarna i vissa fall har ansetts svårtolkat. Detta gäller kanske främst omröstningarna om ATP (1957) respektive kärnkraften (1980), då det funnits tre alternativ att rösta på och inget av dessa har uppnått egen majoritet.

Som vi tidigare anfört bör folkomröstningar ses som ett värdefullt komplement till den representativa demokratin. Under förutsättning att folkomröstningarna endast är rådgivande finns inte heller någon direkt motsättning i förhållande till det representativa systemet eftersom avgörandet inte undandras de valda politiska församlingarna. Beslutanderätten – och därmed även det yttersta ansvaret för beslutet – ligger kvar hos de förtroendevalda. Den omständigheten att dessa i förväg har åtagit sig att följa resultatet i omröstningen innebär ingen principiell skillnad i detta avseende. Även om de förtroendevalda åtagit sig att följa resultatet av en folkomröstning har de möjlighet att ta hänsyn till sådana omständigheter som valdeltagande och ändrade förhållanden. Det finns heller inget som hindrar att sådana förbehåll ställs upp i förväg.

I praktiken torde det dock i regel vara svårt för de förtroendevalda att inte följa resultatet av en folkomröstning, särskilt om valdeltagandet varit högt och utslaget i folkomröstningen klart. Det ligger i sakens natur att när politiker väljer att rådfråga folket i en viss fråga förväntar sig folk i allmänhet att politikerna, deras valda representanter, ska följa deras utslag. I detta perspektiv är det mindre intressant om folkomröstningen formellt endast är rådgivande och om de förtroendevalda åtagit sig att följa resultatet eller inte. I detta sammanhang kan påpekas att det är viktigt att de förtroendevalda tar sitt ansvar såväl före som efter en folkomröstning och t.ex. tydligt anger hur de tolkar resultatet av omröstningen.

Vi har diskuterat om det mot denna bakgrund finns anledning att närmare reglera rådgivande folkomröstningar, t.ex. när det gäller krav på deltagande eller begränsningar av antalet alternativ att rösta på. Ett sätt att minska risken för tolkningssvårigheter skulle vara

att införa ett krav på att den fråga som folkomröstningen gäller ska kunna besvaras på ett entydigt sätt, t.ex. genom att det endast ska finnas två alternativ att ta ställning till. Detta skulle ha kunnat undanröjt en del av de tolkningssvårigheter som funnits. Samtidigt kan det noteras att vid de två nationella omröstningar som ägt rum efter kärnkraftsomröstningen har endast två alternativ funnits. De tolkningsproblem som ATP- och kärnkraftsomröstningarna gav upphov till har således inte förelegat vid de senare omröstningarna. Behovet av att reglera denna fråga synes därför ha minskat. Dessutom kan det inte uteslutas att det i vissa fall kan finnas anledning att ställa upp fler än två alternativ. Sammantaget är det vår mening att detta inte är en fråga som bör regleras i grundlag. Det får i stället vara en sak för riksdagen att med beaktande bl.a. av den fråga som omröstningen gäller besluta om lämpliga svarsalternativ.

När det gäller krav på deltagande anser vi att även om det ligger i folkomröstningens natur att medborgarna förväntar sig att de förtroendevalda ska följa resultatet, så går det inte att bortse från hur stort valdeltagandet har varit. Det ankommer således på riksdagen att i sin bedömning av den hänsyn som ska tas till resultatet väga in valdeltagandet. Det är även möjligt för ledamöter och partier att i förväg t.ex. ange att man endast anser sig bunden om valdeltagandet når upp till en viss nivå.

Mot denna bakgrund har vi inte funnit något behov av att införa bestämmelser med krav på visst deltagande. I detta sammanhang kan även noteras att krav på visst deltagande för att en folkomröstning ska vara giltig kan utnyttjas taktiskt då det alternativ som innebär ett bevarande av vad som gäller gynnas av lågt valdeltagande. Det har också visat sig att en sådan ordning bl.a. kan leda till att kampanjer förs för att förmå människor att avstå från att delta i en folkomröstning i syfte att resultatet inte ska vara giltigt på grund av för lågt deltagande. En sådan utveckling är knappast önskvärd.

När det gäller frågan om hur länge riksdagen ska anses vara bunden av resultatet i en folkomröstning finns det som anförts tidigare inte någon formell skyldighet för riksdagen att följa utgången av en rådgivande folkomröstning. Om riksdagen följer utslaget och beslutar i enlighet med detta är det sedan riksdagen som avgör hur länge beslutet ska gälla. Den eventuella bundenhet som finns är politisk.

Sammanfattningsvis anser vi således att det inte finns skäl att närmare reglera förfarandet vid nationella rådgivande folkomröstningar.

### *Beslutande folkomröstningar i andra frågor än grundlagsfrågor*

Som ett sätt att komma tillrätta med de problem som var förknippade med det förhållandet att folkomröstningsresultaten uppfattades som bindande föreslog 1996 års folkomröstningsutredning att det skulle införas en möjlighet att hålla beslutande folkomröstningar även i andra frågor än grundlagsfrågor. En lag som varit föremål för beslutande folkomröstning skulle enligt utredningens förslag endast kunna ändras av en nyvald riksdag eller genom en ny folkomröstning.

Som vi anfört tidigare finns det inte någon direkt motsättning mellan rådgivande folkomröstningar och det representativa systemet eftersom avgörandet inte undandras de valda politiska församlingarna. Beslutanderätten och det yttersta ansvaret för beslutet ligger kvar hos de förtroendevalda.

Annorlunda förhåller det sig med beslutande folkomröstningar. I dessa fall övertar medborgarna de förtroendevaldas roll som beslutsfattare. Detta kan minska möjligheterna för medborgarna att ställa den ansvariga majoriteten till svars för den förda politiken eftersom denna majoritet kan hänvisa till att den inte är ansvarig för beslut som fattats av folket genom folkomröstning.

Enligt vår bedömning skulle ett införande av beslutande folkomröstningar påtagligt försämra förutsättningarna för ansvarsutkrävandet och därmed riskera att allvarligt försvaga det representativa systemet och de politiska partierna. Det skulle även innebära en påtaglig avvikelse från traditionen inom det nuvarande demokratiska systemet.

Dessutom finns det ett antal andra problem som skulle följa av ett införande av beslutande folkomröstningar i andra frågor än vilande grundlagsfrågor. Som exempel kan nämnas svårigheten att avgöra hur länge resultatet av en beslutande folkomröstning ska gälla, vilka krav på valdeltagande som ska ställas samt hur ett beslut fattat i en folkomröstning ska kunna ändras – genom en ny beslutande folkomröstning eller genom ett majoritetsbeslut i riksdagen?

Enligt vår mening bör det mot den nu angivna bakgrunden inte införas någon möjlighet att hålla beslutande folkomröstningar utöver den begränsade möjlighet som i dag finns i fråga om vilande förslag till grundlagsändring.

### 15.2.2 Folkomröstningar om vilande förslag till grundlagsändring

**Vårt förslag:** Bestämmelsen i 8 kap. 15 § regeringsformen ändras så att ett vilande grundlagsförslag är förkastat om de som röstar mot förslaget är fler än de som röstar för förslaget. Det ska dock även fortsättningsvis krävas att de som röstar mot förslaget till antalet är fler än hälften av de som har avgett godkända röster vid riksdagsvalet.

**Vår bedömning:** Det finns i övrigt inte anledning att ändra reglerna för folkomröstning om vilande förslag till grundlagsändring.

Möjligheten att hålla folkomröstningar om vilande grundlagsförslag enligt 8 kap. 15 § regeringsformen har, till skillnad från möjligheten att hålla rådgivande folkomröstningar, närmast funktionen av ett minoritetsskydd genom att en tredjedel av riksdagens ledamöter kan få till stånd en folkomröstning. Detta minoritetsskydd kan sägas svara mot en vedertagen strävan att försöka uppnå största möjliga samförstånd i grundlagsfrågor. I en situation där en minoritet i riksdagen, trots denna strävan, ändå inte anser att dess synpunkter blivit tillräckligt beaktade är det enligt vår mening rimligt att det finns en möjlighet att hålla en folkomröstning och därmed låta medborgarna besluta i frågan. Den principiella skepsis som annars kan göras gällande mot möjligheten för en minoritet att få till stånd en folkomröstning gör sig inte lika starkt gällande beträffande centrala frågor av det slag som regleras i grundlag.

Det är även rimligt att folket får möjlighet att ta direkt del i den beslutsprocess som syftar till att ställa upp reglerna om vilka organ som ska utöva den offentliga makten, om hur dessa organ ska utses, om hur makten ska fördelas mellan dem och om vilka gränser som ska sättas för den offentliga maktutövningen. När bestäm-

melsen infördes angavs också att skälen för folkomröstning i grundlagsfrågor hade ökat i och med att man i regeringsformen hade fört in omfattande regler med uppgift att skydda de grundläggande fri- och rättigheterna mot angrepp från det allmännas sida (prop. 1978/79:195 s. 52).

Även om möjligheten att hålla en folkomröstning i en grundlagsfråga hittills inte utnyttjats kan det antas att bestämmelsen redan genom sin existens har verkat samförståndsskapande.

Vi har diskuterat om det, som i vissa andra länder, bör vara obligatoriskt att hålla folkomröstning vid ändring av grundlag. Många av de grundlagsändringar som görs rör emellertid frågor av mer teknisk karaktär utan större principiell betydelse. Erfarenheter från andra länder, bl.a. Schweiz, visar att intresset för att delta i denna typ av omröstningar i regel är lågt. Att införa ett krav på folkomröstning för varje ändring av grundlagen, utan hänsyn till vad ändringen gäller eller hur omfattande den är, skulle således riskera att leda till ett stort antal folkomröstningar med lågt valdeltagande.

Ett alternativ som därför kan övervägas är obligatorisk folkomröstning när det gäller mer väsentliga ändringar av grundlag, t.ex. ändringar av grunderna för statsskicket eller inskränkningar av några av fri- och rättigheterna. Ett sådant försök till begränsning riskerar emellertid att leda till gränsdragningsproblem. Ett annat problem med en sådan ordning är vem som ska avgöra om en ändring är sådan att det krävs folkomröstning. Mot denna bakgrund, och då det redan med gällande regler finns goda möjligheter för en minoritet i riksdagen att få till stånd en folkomröstning om ändring av grundlag, bör det enligt vår mening inte införas några krav på obligatorisk folkomröstning vid grundlagsändring.

Vi anser således att det inte finns anledning att överväga någon principiell förändring av möjligheten att hålla folkomröstning i grundlagsfrågor.

### *Omröstningsregelns utformning*

Det gällande kravet i 8 kap. 15 § regeringsformen utformades med hänsyn till att folkomröstningsinstitutets syfte inte är att försvåra önskvärda moderniseringar av grundlagarna. I valet mellan å ena sidan ett krav på ett aktivt stöd av huvuddelen av de röstande och å

andra sidan en regel som innebär att förslaget är förkastat om mer än hälften av de röstande har röstat mot det och nej-rösterna också motsvarar mer än hälften av de godkända rösterna i det samtidigt förrättade riksdagsvalet valde man därför det senare alternativet (prop. 1978/79:195 s. 53).

Av den gällande ordningen följer att blanka och ogiltiga röster i princip innebär ett stöd för ändringsförslaget. En rimligare och mer rättvisande ordning vore enligt vår mening att ett förslag är förkastat om de som röstar mot förslaget är fler än de som röstar för det. För att inte i onödan försvåra ändringar av grundlagarna ska dock även i fortsättningen krävas att antalet personer som röstar mot förslaget är fler än hälften av de som avgett godkända röster vid riksdagsvalet. Som tidigare har nämnts föreslog också 1996 års folkomröstningsutredning en ändring av detta slag (SOU 1997:56). Utredningens förslag mottogs i huvudsak positivt av remissinstanserna, även om det endast var ett fåtal instanser som uttalade sig i denna del.

#### *Särskilt om fristen för att begära folkomröstning*

En annan fråga är den konflikt som kan uppkomma mellan femton-dagarsfristen för framställande av yrkande om folkomröstning i grundlagsfrågor och talmannens möjlighet att besluta att kammaren ska göra uppehåll i sitt arbete under sommaren.

Ett yrkande om folkomröstning i en grundlagsfråga ska enligt 8 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen framställas inom femton dagar från det att riksdagen antog förslaget som vilande. Ett sådant yrkande ska framställas vid sammanträde i kammaren (3 kap. 15 § riksdagsordningen). I förarbetena anges att en förutsättning för att detta minoritetsskydd ska kunna upprätthållas är att riksdagen, när den fattar ett vilande beslut i en grundlagsfråga, gör detta i så god tid under riksmötet att den angivna femtondagarsfristen kan löpa ut och beslut fattas med anledning av ett eventuellt yrkande om folkomröstning (prop. 1978/79:195 s. 64). Tidigare fanns också en bestämmelse i riksdagsordningen som föreskrev att riksmötet skulle pågå till dess ett yrkande om folkomröstning hade prövats. Bestämmelsen upphörde i samband med omläggningen av riksdagsåret. Numera pågår ett riksmöte till dess nästa riksmöte börjar. Emellertid gör kammaren, efter beslut av talmannen, uppehåll i sitt arbete under sommaren. För dagens situation torde



nämnda förarbetsuttalanden därför innebära att riksdagen vid sin arbetsplanering får se till att beslut fattas i tillräckligt god tid före sommaruppehållet.

I praktiken har utskotten och kammarkansliet ett gemensamt ansvar för denna arbetsplanering. På detta sätt kan ett utskott anses ha ett visst ansvar för att ett yrkande om folkomröstning i en grundlagsfråga ska kunna framställas och prövas. Å andra sidan har utskott också ett ansvar för att dess ärenden blir tillräckligt beredda. Detta ansvar kan komma i konflikt med ansvaret för att riksdagsbeslut i ett grundlagsärende fattas i så god tid före sommaruppehållet att ett eventuellt yrkande om folkomröstning kan framställas och prövas.

Talmannen är behörig att besluta att ett uppehåll i kammarens arbete ska avbrytas men någon uttrycklig skyldighet för talmannen att göra så föreligger inte. En sådan skyldighet föreligger endast om regeringen eller 115 ledamöter begär det (2 kap. 6 § riksdagsordningen).

En diskussion rörande denna konflikt uppkom i samband med riksdagens behandling av grundlagsärendet om ändringar i regeringsformen rörande bl.a. samarbetet i EU (prop. 2001/02:72, bet. 2001/02:KU18 och bet. 2002/03:KU6). Konstitutionsutskottet beslutade under 2003 att låta frågan bli tema för en uppföljning och utvärdering. Utskottet konstaterade att det får ankomma på utskottet och kammarkansliet att inom ramen för planeringen av kammarens arbete se till att beslut om vilande grundlagsförslag fattas i tillräckligt god tid före sommaruppehållet. Utskottet framhöll att detta också är av betydelse för att tillräckligt utrymme ska lämnas för en allmän debatt kring grundlagsärendet i fråga. Något behov av ändringar av bestämmelserna i regeringsformen och riksdagsordningen förelåg enligt utskottet inte (bet. 2003/04:KU9 s. 41 f.).

Som anförts är det en förutsättning för att regeringsformens minoritetsskydd ska kunna upprätthållas att riksdagen när den fattar ett vilande beslut i en grundlagsfråga gör detta i så god tid före sommaruppehållet att den angivna femtondagarsfristen kan löpa ut och beslut fattas med anledning av ett eventuellt yrkande om folkomröstning. I första hand bör detta ske genom att kammarens arbete planeras så att ett beslut om vilande grundlagsförslag fattas i tillräckligt god tid före sommaruppehållet. Om ett beslut om vilande grundlagsförslag emellertid fattas så sent att femtondagarsfristen inte hinner löpa ut innan sommaruppehållet

bör talmannen besluta att uppehållet ska avbrytas och att ett sammanträde ska hållas i sådan tid att minoritetsskyddet kan upprätthållas. Väcks ett yrkande om folkomröstning ska talmannen även kalla till ett sammanträde för att pröva yrkandet. Detta följer enligt vår mening redan av dagens regler och det finns därför inte skäl att föreslå några ändringar i regeringsformen eller riksdagsordningen.

# 16 Kommunala folkomröstningar och folkinitiativ

## 16.1 Bakgrund

### *Gällande regler*

I kommunallagstiftningen finns sedan 1977 bestämmelser som gör det möjligt för kommuner och landsting att anordna lokala folkomröstningar. Enligt 5 kap. 34 § kommunallagen (1991:900) får fullmäktige besluta att det som ett led i beredningen av ett ärende som fullmäktige handlägger ska inhämtas synpunkter från medlemmar i kommunen eller landstinget. Detta kan ske genom folkomröstning, opinionsundersökning eller något liknande förfarande. Närmare föreskrifter om förfarandet finns i lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar, som bl.a. innehåller bestämmelser om rösträtt och omröstningsdistrikt.

En folkomröstning kan ske i hela kommunen eller landstinget eller i en del av en kommun eller ett landsting. Den kan också omfatta enbart ett urval av medlemmarna (prop. 1993/94:188 s. 49 f.).

År 1994 infördes en möjlighet att få till stånd en lokal folkomröstning genom s.k. folkinitiativ, vilket innebär att ett ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga får väckas i fullmäktige av minst fem procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna (5 kap. 23 § kommunallagen). Bestämmelserna om folkinitiativ bygger på frivillighet i den meningen att fullmäktige kan välja att avslå eller bifalla initiativtagarnas begäran om folkomröstning.

Sedan bestämmelserna om kommunala folkomröstningar infördes 1977 har drygt hundra sådana omröstningar hållits runt om i landet. Antalet omröstningar har ökat under 2000-talet. Under 1980- och 1990-talen handlade merparten av omröst-

ningarna om indelningsärenden medan frågor rörande trängselskatt har dominerat omröstningarna på 2000-talet. Det har därvid blivit allt vanligare att de förtroendevalda lovat att följa utslaget av omröstningen redan innan omröstningen har ägt rum. En annan trend under 2000-talet är att flera folkomröstningar har gällt frågor där det inte är kommunerna som slutligen avgör den bakomliggande frågan. Några exempel på detta är de omröstningar som hållits rörande trängselskatt, barnomsorg och skydds jakt av varg.

### *Internationella förhållanden*

Europarådets kommission för demokrati genom lag (Venedigkommissionen) skickade 2004 ut en enkät till medlemsstaterna med frågor om folkomröstningar. Svar kom in från 33 stater. Kommissionen lade sedan fram en rapport som innehöll en sammanfattning av enkätsvaren (*Referendums in Europe – an analysis of the legal rules in European states* [CDL-AD (2005)034]).

I flera stater är enligt rapporten resultatet av de lokala och regionala folkomröstningarna formellt bindande. Många har dock i likhet med Sverige endast rådgivande folkomröstningar på denna nivå.

Vidare framgår att det i många stater saknas begränsningar av vilka ämnen som kan bli föremål för folkomröstning annat än att omröstningen ska röra en fråga som faller inom den kommunala kompetensen. I vissa länder finns dock ytterligare begränsningar. Det är exempelvis inte ovanligt att utnämningar och andra personalärenden undantas (Armenien, Belgien, Holland och Ryssland) liksom budgetärenden (Armenien, Belgien, Kroatien, Italien, Portugal, Ryssland och Spanien).

Bestämmelser med krav på hur stor andel av medborgarna som måste delta i omröstningen eller godkänna det vinnande förslaget för att omröstningen ska vara giltig, s.k. kvorumbestämmelser, är relativt ovanliga i lokala och regionala folkomröstningar. Några länder har dock ställt upp sådana krav.

Rapporten visar vidare att folkinitiativ förekommer i de flesta av de stater som har lokala eller regionala folkomröstningar. I de stater där fullmäktige inte är bunden av initiativet, utan således på egen hand kan besluta om en folkomröstning ska hållas, är den andel av de röstberättigade som måste stå bakom folkinitiativet oftast ganska låg. I Estland rör det sig t.ex. om en procent av

befolkningen och i Finland om fem procent av de röstberättigade. I de fall den valda församlingen är bunden av ett folkinitiativ är kraven ofta högre, t.ex. 20 procent i Italien och Makedonien och 10 procent i Malta. Flera länder har också olika krav beroende på kommunernas storlek; ju större kommunen är desto lägre är andelen som måste stå bakom initiativet.

### *Tidigare utredningar*

I det omfattande utredningsarbete som föregick 1991 års kommunallag intog folkomröstningsfrågan en undanskymd plats. I betänkandet *Ny kommunallag* (SOU 1990:24) ansåg 1988 års kommunallagskommitté att det ytterst måste vara de förtroendevalda ledamöterna i fullmäktige som har det fulla ansvaret för ett besluts innehåll. En utvidgad användning av folkomröstningar skulle enligt kommittén riskera att urholka den representativa demokratin. I regeringens förslag till ny kommunallag (prop. 1990/91:117) återkom samma motivering och de tidigare bestämmelserna fördes i princip oförändrade över till den nya lagen.

Lokaldemokratikommittén kom dock i betänkandet *Lokal demokrati i utveckling* (SOU 1993:90) fram till en annan slutsats och förklarade sig positiv till en ökad användning av kommunala folkomröstningar. Kommittén föreslog bl.a. att en möjlighet till folkinitiativ skulle införas i syfte att stärka medborgarinflytandet. Rätten att utlysa folkomröstning skulle dock alltså ligga hos fullmäktige. Enligt kommittén innebar ett sådant förslag inte ett lika dramatiskt brott mot vårt traditionella representativa system som en ovillkorlig rätt för en viss andel av de röstberättigade att få till stånd en folkomröstning skulle ha gjort. Kommittén diskuterade även frågan om att introducera beslutande folkomröstningar på kommunal nivå men ansåg att sådana omröstningar skulle utgöra en alltför stor avvikelse från traditionen inom det nuvarande demokratiska systemet. Slutligen föreslog kommittén att en särskild lag som reglerade förfarandet vid kommunala folkomröstningar skulle införas (betänkandet s. 322 f.).

Riksdagen beslutade att införa en möjlighet till folkinitiativ fr.o.m. den 1 juli 1994. Samtidigt trädde även lagen om kommunala folkomröstningar i kraft. Lagen innehåller närmare bestämmelser om förfarandet vid kommunala folkomröstningar.

I förarbetena till bestämmelserna om folkinitiativ framhöll regeringen (prop. 1993/94:188 s. 49 f.) att folkomröstningar kan bidra till att vitalisera den lokala demokratin genom att enskilda medborgare ges en möjlighet till påverkan och ökat ansvarstagande. Enligt regeringen var tiden mogen för ett mer frekvent utnyttjande av kommunala folkomröstningar och de negativa effekterna på den representativa demokratin borde inte överdrivas. Tröskeln för hur många initiativtagare som skulle krävas för ett folkinitiativ fastställdes till fem procent då regeringen ansåg att ett krav på tio procent, vilket Lokaldemokratiutredningen föreslagit, skulle innebära att det blev alltför svårt att få till stånd folkomröstningar i stora kommuner. Bestämmelserna byggde på frivillighet i den meningen att fullmäktige kunde välja att avslå eller bifalla initiativtagarnas begäran om folkomröstning. Syftet med att införa denna form av direktdemokrati var att den ansågs bidra till att stärka medborgarinflytandet utan att på ett dramatiskt sätt bryta mot det traditionella representativa systemet.

De utredningar som därefter har utvärderat folkinitiativet har funnit att alltför få initiativ lett till folkomröstning och att syftet med bestämmelserna om folkinitiativ inte till fullo har uppnåtts. Fram till hösten 2008 har endast tolv av 139 folkinitiativ resulterat i en folkomröstning. Den slutsats som flera av utredningarna har dragit är att folkinitiativet mot denna bakgrund riskerar att framstå som skendemokratiskt. Flera olika förslag till hur reglerna om folkinitiativ bör ändras har också presenterats under åren. Demokratiutvecklingskommittén föreslog i sitt betänkande *På medborgarnas villkor – en demokratisk infrastruktur* (SOU 1996:162) att bestämmelserna skulle ändras så att det skulle krävas en kvalificerad majoritet i fullmäktige för att avslå ett folkinitiativ (s. 109 f.). Kommundemokratikommittén föreslog i betänkandet *Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting* (SOU 2001:48) att om minst tio procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna väckte ett ärende i fullmäktige om att hålla folkomröstning i en viss fråga, så skulle kommunen respektive landstinget genomföra omröstningen. En förutsättning var dock att frågan avsåg ett ärende som ska handläggas av fullmäktige (s. 411 f.).

I propositionen *Demokrati för det nya seklet* (prop. 2001/02:80 s. 49 f.) anförde regeringen att medborgarnas möjligheter att få till stånd en folkomröstning måste stärkas samt att regeringen avsåg att återkomma till riksdagen rörande frågan om folkinitiativ. Riks-

dagen tillkännagav i samband med behandlingen av propositionen att den fortsatta beredningen av frågan i Regeringskansliet borde syfta till ett förslag av innebörd att en folkomröstning ska hållas om tio procent av de röstberättigade begär det (bet. 2001/02:KU14).

I promemorian *Samråd efter folkinitiativ* (Ds 2004:4) föreslogs att fullmäktige ska besluta att samråd ska ske om minst tio procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna väckt ett ärende om att det ska hållas samråd i en viss fråga och förslaget biträds av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna och ärendet ska handläggas av fullmäktige. Med samråd avses enligt promemorians förslag exempelvis folkomröstning, hearing eller annat offentligt möte, elektroniskt rådslag eller utställning med möjlighet att lämna synpunkter.

Inget av de förslag till ändring av reglerna om folkinitiativ som lagts fram har lett till lagstiftning.

## 16.2 Överväganden

### 16.2.1 Utformningen av folkinitiativet

**Vårt förslag:** En kommunal rådgivande folkomröstning ska hållas i en fråga om minst tio procent av de röstberättigade begär det. Vid beräkningen av hur många som står bakom initiativet ska endast de räknas med som skrivit under initiativet under den sexmånadersperiod som föregått inlämnandet. För att förhindra att folkomröstning hålls i frågor som helt saknar förankring i fullmäktige ska det finnas en möjlighet för en kvalificerad majoritet om två tredjedelar av fullmäktiges ledamöter att avslå ett folkinitiativ.

Dagens bestämmelser om kommunalt folkinitiativ fungerar enligt vår mening inte tillfredställande. Införandet av folkinitiativet motiverades med att det skulle stärka den lokala demokratin och öka enskilda kommunmedlemmars inflytande på den kommunala verksamheten samtidigt som förslaget ansågs väl avvägt i förhållande till den representativa demokratin. Syftet var att det skulle bli fler kommunala folkomröstningar. Så har emellertid inte blivit fallet. I stället finns det mycket som tyder på att möjligheten till folkinitiativ försvagat den kommunala demokratin genom att

medborgare som engagerat sig och samlat in ett tillräckligt stort antal namnunderskrifter fått sina initiativ till folkomröstning avslagna i fullmäktige. En sådan ordning riskerar att skapa besvikelse och missnöje bland medborgarna samt en känsla av att inte bli tagna på allvar. Reformen riskerar därigenom att framstå som skendemokratisk, vilket också flera tidigare utredningar som framgått har konstaterat. Vår slutsats är att folkinitiativet i dess nuvarande utformning inte bör behållas. Därmed finns två alternativ. Antingen förstärks folkinitiativet så att det framstår som ett mer ändamålsenligt instrument eller så avskaffas möjligheten till folkinitiativ.

Vi anser att möjligheten för en grupp kommun- eller landstingsmedlemmar att även mellan valen med tyngd framföra sin uppfattning i frågor som tillräckligt många tycker är viktiga är värdefull för den lokala demokratin. Folkinitiativet för in medborgarna i den politiska processen och erbjuder dem en kanal för direkt påverkan samtidigt som det sker inom ramen för det representativa systemets beslutsformer. Folkinitiativet bidrar på så sätt till att förena deltagardemokratin med den representativa demokratin. Slutsatsen är således att folkinitiativet bör förstärkas.

I syfte att öka andelen folkinitiativ som leder till folkomröstning bör huvudregeln enligt vår mening vara att en folkomröstning ska hållas när en viss andel av de röstberättigade stödjer initiativet. För att balansera den inskränkning detta innebär för fullmäktiges möjligheter att besluta om den politiska dagordningen bör kraven på initiativets stöd sättas något högre än i dag. Ett krav på högre antal initiativtagare kan dessutom bidra till att folkomröstningar inte hålls i mindre viktiga frågor. Vi anser mot denna bakgrund att tröskeln för folkinitiativ bör sättas till tio procent.

En annan begränsning som bör genomföras är att en tidsgräns sätts för insamlandet av namnunderskrifter. På detta sätt säkerställs aktualiteten av de insamlade namnunderskrifterna. En tidsgräns kan också förväntas bidra till att endast aktuella frågor i vilka det finns en stark folkopinion kommer att bli föremål för folkinitiativ. Tidsperiodens längd bör bestämmas till sex månader.

Det finns i dag ingen särskild reglering av kontrollen av namnteckningarna. Det är således upp till respektive kommun att bestämma hur denna kontroll ska gå till. Av förarbetena framgår att anledningen till att folkinitiativet ska innehålla initiativtagarnas egenhändiga namnteckningar, namnförtydliganden och uppgift om deras adresser är att kommunen ska ha möjlighet att i tveksamma



fall kontrollera att en viss person, vars namn finns på initiativet, verkligen skrivit under det. I normalfallet torde man dock kunna utgå från att så är fallet (SOU 1993:90 s. 353 f.).

Eftersom folkinitiativets nuvarande utformning inte innebär att fullmäktige är skyldig att hålla en folkomröstning gör sig kraven på kontroll av namnunderskrifter inte gällande med samma styrka som om fallet varit det motsatta. Ett förstärkt folkinitiativ, där huvudregeln är att en folkomröstning ska hållas när tio procent av de röstberättigade stödjer initiativet, innebär att det finns anledning att i högre grad kontrollera att de som undertecknat ett folkinitiativ är behöriga. Detta kan i normalfallet ske genom att ett större antal stickprov görs. Ett sätt att underlätta kontrollen och därigenom skapa större rättssäkerhet är att kräva att initiativtagarna även ska ange personnummer.

Frågan om krav på personnummer har tidigare diskuterats av Kommundemokratikommittén (SOU 2001:48 s. 419 f.). Kommittén föreslog att om minst tio procent av de röstberättigade stod bakom ett folkinitiativ, så skulle kommunfullmäktige besluta att hålla en folkomröstning. En sådan ordning ställde enligt kommittén högre krav på rättssäkerhet än den gällande ordningen. För att underlätta kontrollen kunde därför övervägas att införa ett krav på att initiativtagarna skulle uppge sina personnummer. Enligt kommittén fanns det emellertid en risk för att en del medborgare skulle avstå från att underteckna initiativet av rädsla för att uppgiften om personnumret inte skulle komma att hanteras på ett betryggande sätt. Ett sådant krav skulle sannolikt försvåra möjligheterna att väcka ett folkinitiativ. Något formellt krav på att de som undertecknar ett folkinitiativ ska ange personnummer borde därför enligt kommittén inte ställas upp. Om det skulle visa sig att det blev problem med att kontrollera behörigheten hos de som undertecknat ett folkinitiativ borde denna fråga dock enligt kommittén övervägas på nytt.

Enligt vår mening förutsätter ett förstärkt folkinitiativ att kommunerna ges goda möjligheter till kontroll av initiativtagarnas namnunderskrifter. Det går visserligen inte att bortse från risken för att ett krav på personnummer kan avhålla någon från att underteckna ett folkinitiativ men vi anser att skälen för att ge kommunerna bättre kontrollmöjligheter väger tyngre. Vi gör således en annan bedömning i denna fråga än vad Kommundemokratikommittén gjorde. Om det skulle visa sig att ett krav på

personnummer inte endast i ringa omfattning avhåller medborgare från att delta i folkinitiativ bör frågan dock övervägas på nytt.

När det gäller vilka frågor som kan bli föremål för folkinitiativ är vårt förslag att folkomröstning endast ska hållas om den fråga som initiativet avser är sådan att fullmäktige kan besluta om den. Det innebär att i princip samma begränsningar gäller för folkomröstningar efter folkinitiativ som för folkomröstningar som hålls efter initiativ av fullmäktige. Vi återkommer i nästa avsnitt till frågan om vilka frågor som bör kunna bli föremål för omröstning.

Som vi ser det bör ytterligare en begränsning införas. För att inte folkomröstningar ska hållas i frågor som helt saknar förankring hos fullmäktiges ledamöter bör det finnas en möjlighet för en kvalificerad majoritet att besluta att ett folkinitiativ inte ska leda till folkomröstning. En sådan spärr kan antas leda till att folkomröstning inte hålls i frågor som formellt faller in under vad fullmäktige kan besluta om men som till sin karaktär är sådana att det vore olämpligt att folkomrösta om dem. Exempel på sådana frågor är anställningsärenden och andra ärenden där det finns risk att enskilda personer upplever en folkomröstning som kränkande. Den kvalificerade majoritet som ska krävas för att avslå ett folkinitiativ bör bestämmas till två tredjedelar av de närvarande ledamöterna.

Det bör uppmärksammas att denna begränsningsregel, som i praktiken innebär att en minoritet av ledamöterna i fullmäktige i vissa fall kan besluta om folkomröstning, inte innebär att det införs någon generell möjlighet till minoritetsinitiativ på kommunal nivå. Det är endast om förslaget om folkomröstning väckts genom ett folkinitiativ som denna regel ska gälla.

Det är även vid folkinitiativ fullmäktige som ska besluta att folkomröstning ska hållas. Fullmäktige har därvid att på formella grunder pröva om det ärende som folkinitiativet berör faller inom ramen för den kommunala kompetensen, om det avser en sådan fråga som fullmäktige kan besluta om samt om en tillräckligt stor andel av de röstberättigade står bakom initiativet. Om så inte är fallet ska fullmäktige avslå folkinitiativet. Ett sådant beslut kan överklagas genom laglighetsprövning. Det finns emellertid inte något hinder mot att fullmäktige, efter att ha avslagit ett folkinitiativ på den grunden att andelen som står bakom initiativet inte uppgår till tio procent av de röstberättigade, ändå på eget initiativ beslutar att hålla en folkomröstning i den fråga som initiativet rör.

En folkomröstning som hålls med anledning av ett folkinitiativ ska genomföras som ett led i beredningen av ärendet och på det sätt som regleras i kommunallagen. Närmare bestämmelser om sådana omröstningar finns i lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar. Det innebär att det är fullmäktige som ska besluta om bl.a. den fråga och de svarsalternativ som ska ställas till de röstberättigade samt när omröstningen ska hållas. Det är en uppgift för fullmäktige att i varje enskilt fall utforma svarsalternativ och röstsedlar på ett lämpligt sätt och då se till att den fråga som väckts genom folkinitiativet besvaras genom omröstningen. Fullmäktiges beslut om utformningen av frågan och svarsalternativen fattas med enkel majoritet enligt huvudregeln i 5 kap. 43 § kommunallagen.

I detta sammanhang bör betonas att en kommunal folkomröstning endast är rådgivande. Efter omröstningen är det alltid fullmäktige som genom ett vanligt majoritetsbeslut bestämmer om åtgärder och prioriteringar. Det är därför viktigt att frågeställningen och svarsalternativen formuleras på ett sådant sätt att resultatet kan fylla en reellt rådgivande funktion i fullmäktiges fortsatta handläggning av ärendet.

För det fall det inkommer två eller flera folkinitiativ som rör samma ärende men där den aktuella frågan formulerats något olika är det fullmäktige som beslutar om de ska läggas samman vid beräkningen av hur stor andel som står bakom initiativet. Så bör i regel ske om initiativen i huvudsak tar sikte på samma fråga. Det är sedan, som angetts ovan, fullmäktige som närmare formulerar den fråga som ska ställas i folkomröstningen.

Ett folkinitiativ bör leda till att en folkomröstning hålls inom skälig tid. Det finns visserligen både praktiska och ekonomiska fördelar med att hålla en folkomröstning i samband med allmänna val och det kan även antas att valdeltagandet gynnas av en sådan planering. Att en folkomröstning bör hållas inom skälig tid kan dock i många fall innebära att man inte kan avvakta till nästa allmänna val. Det är enligt vår mening en sak för fullmäktige att med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet finna en lämplig tidpunkt för omröstningen. Något behov av att närmare reglera denna fråga föreligger inte.

Ett folkinitiativ medför inte någon skyldighet för fullmäktige att avvakta med att fatta beslut i det ärende som initiativet rör. Även i denna fråga är det en uppgift för fullmäktige att med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet avgöra om så bör ske.

## 16.2.2 Kommunala folkomröstningar

**Vår bedömning:** Det finns inte anledning att i övrigt göra några ändringar av reglerna om rådgivande kommunala folkomröstningar.

Kommunala rådgivande folkomröstningar kan på ett värdefullt sätt bidra till att vitalisera den lokala demokratin. De argument för rådgivande nationella folkomröstningar som vi tidigare anfört är i stor utsträckning tillämpliga även när det gäller kommunala folkomröstningar (se avsnitt 15.2). Det har också hållits ett flertal sådana folkomröstningar under senare år och erfarenheterna av dessa är i huvudsak goda. Rådgivande folkomröstningar på kommunal nivå utgör, på samma sätt som på nationell nivå, ett komplement till den representativa demokratin genom att ingå som ett led i beredningen av ett ärende. En sådan folkomröstning gör det möjligt för de förtroendevalda att inhämta råd från medborgarna samtidigt som de har att ta ansvar för det beslut som senare fattas. När det gäller den ökade förekomsten av utfästelser i förväg om att följa utgången i omröstningen hänvisas till vad vi anfört om nationella folkomröstningar.

Som vi anförde i föregående avsnitt har det visat sig att en allt större andel av de kommunala folkomröstningarna rör frågor där det inte är kommunerna som slutligen avgör den bakomliggande frågan. Vi har bl.a. mot denna bakgrund diskuterat om det bör finnas en reglering av vilken typ av frågor som ska kunna bli föremål för kommunala folkomröstningar.

En begränsning ligger i att kommunala folkomröstningar är en del i beredningen av ett ärende som kommunfullmäktige har att handlägga (5 kap. 34 § kommunallagen). Detta innebär dels att hela ärendet måste falla inom den kommunala kompetensen, dels att det ska vara ett ärende som ska avgöras av fullmäktige. Den kommunala kompetensen regleras i 2 kap. 1 § kommunallagen och innebär att en kommun eller ett landsting får sköta sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och inte ska skötas av någon annan, t.ex. av staten. Lagen ger en allmän ram som konkretiseras genom en omfattande praxis. Exakt kan dock den kommunala kompetensen inte avgränsas. Kompetensen är avsedd att kunna förändras med samhällsutvecklingen. I

slutändan är det en uppgift för domstol att efter överklagande ta ställning till vad som ryms inom den kommunala kompetensen.

Kravet att ärendet är sådant att fullmäktige kan besluta om det innebär att utanför området faller bl.a. frågor som ankommer på nämnder att besluta om, antingen genom direkta bestämmelser i lag eller genom att de är att se som förvaltning, verkställighet eller förberedande åtgärder (se 3 kap. 13–15 §§ kommunallagen). Däremot omfattas sådan frågor i vilka fullmäktige har valt att delegera beslutanderätten till t.ex. en styrelse eller nämnd.

Begränsningen att folkomröstningen ska vara en del i beredningen av ett ärende som fullmäktige har att handlägga har inte hindrat att omröstning hållits i ärenden om att kommunen avser att göra någon form av framställan till riksdagen, till en annan kommun eller till ett statligt organ (t.ex. Vägverket eller Systembolaget). Genom att formulera frågan på ett sådant sätt att omröstningen handlar om huruvida kommunen ”ska verka för” eller kanske ”göra en framställan till” den som slutligt avgör frågan kan ett stort antal frågor bli föremål för folkomröstning. Ett flertal av de folkomröstningar som ägt rum kan också sägas ha rört just denna typ av framställningar. Detta torde knappast ha varit avsikten då bestämmelserna om kommunala rådgivande folkomröstning infördes i kommunallagen och enligt vår mening bör man sträva efter att inte hålla folkomröstningar i sådana frågor.

Det finns emellertid inte tillräckliga skäl att begränsa de frågor som kan bli föremål för folkomröstning till frågor som rör ärenden där det är kommunen som slutligen avgör den bakomliggande frågan. Det är inte heller troligt att det skulle gå att utforma en regel som skulle nå det angivna syftet. Det bör i stället vara en sak för kommunfullmäktige att avgöra om det är lämpligt att hålla folkomröstning i denna typ av frågor. Det är dock viktigt att det görs tydligt för de röstande vad omröstningen gäller så att de inte ges intrycket att det är kommunen som slutligen avgör den bakomliggande frågan.

En annan fråga som diskuterats är om man bör begränsa möjligheterna att hålla rådgivande kommunala folkomröstningar till vissa ärendetyper. Uttryckliga uppräknings i lag av vissa ärendetyper som det får folkomröstas om skulle emellertid innebära en detaljreglering som är främmande för kommunallagen och som innebär att kommunernas handlingsfrihet avsevärt begränsas. Det är dessutom mycket svårt att åstadkomma en uttömmande uppräknings. Det skulle därför finnas en uppenbar risk

för att vissa ärenden, som egentligen borde omfattas av en sådan reglering, skulle hamna utanför avgränsningen. Att införa principbestämmelser av typen ”förslag som medför större kommunalekonomiska konsekvenser” kan leda till betydande tolkningstvister då det kan vara svårt att enas om vilka ekonomiska konsekvenser som t.ex. ett investeringsbeslut för med sig. Likaså tar denna princip mer fasta på beslutets omfattning i ekonomiska termer snarare än beslutets långsiktiga karaktär eller principiella betydelse.

En annan möjlighet är att specificera vilka frågor som man inte får folkomrösta om. Flera europeiska stater har infört bestämmelser om att man exempelvis inte får folkomrösta om den kommunala budgeten, den lokala administrationen eller val respektive entledigande av fullmäktige och borgmästare. Vissa länder har även infört regler om att man inte får rösta i etiska och moraliska frågor. Även denna form av reglering riskerar dock att leda till tolkningssvårigheter. Var går t.ex. gränsen för vad som omfattas av den kommunala budgeten?

Vår slutsats är således att det, utöver vad som tidigare anförts i fråga om folkiniciativ, inte finns anledning att ändra reglerna om kommunala folkomröstningar.

#### IV. FÖRHÅLLET MELLAN REGERINGEN OCH RIKSDAGEN

# 17 Regeringsbildning och misstroendeförklaring

## 17.1 Bakgrund

Ett parlamentariskt statskick kännetecknas av att regeringen utgår från och är beroende av folkrepresentationen. Med parlamentarism menas alltså att makten ligger hos folkrepresentationens, parlamentets, majoritet. Statschefen har inte någon makt och regeringen måste ha parlamentsmajoritetens förtroende eller i vart fall tolereras av den. Finns inte denna förutsättning, ska regeringen avgå och ersättas av en annan regering som har tillräckligt stöd.

Man skiljer mellan negativ och positiv parlamentarism. Begreppen hänför sig till vilken omröstningsregel som används när parlamentet ska ta ställning till vilket stöd regeringen har. Positiv parlamentarism innebär att en majoritet av parlamentets ledamöter aktivt måste stödja regeringen. I en regeringsbildningsomröstning utses därmed i länder med positiv parlamentarism en föreslagen kandidat till statsminister endast om en majoritet av parlamentets ledamöter röstar för förslaget.

Parlamentarismen i regeringsformen är i stället utformad efter principerna för negativ parlamentarism, vilket kommer till uttryck i bestämmelserna om regeringsbildning och misstroendeförklaring. Innebörden av detta begrepp kan sägas vara att en regering kan tillträda och fungera så länge den inte har en riksdagsmajoritet mot sig.

De svenska omröstningsreglerna för regeringsbildning och misstroendeförklaring kan kortfattat beskrivas på följande sätt.

Talmannens förslag till statsminister i samband med regeringsbildning är enligt 6 kap. 2 § andra stycket regeringsformen godkänt om inte fler än hälften av riksdagens ledamöter, dvs. minst 175 ledamöter, röstar mot det. En nedlagd röst får därmed samma effekt som en röst för förslaget till statsminister. Genom att avstå



från att rösta kan riksdagsledamöter som visserligen inte aktivt stödjer den föreslagna statsministern men som på grund av det rådande parlamentariska läget inte vill fälla den tilltänkta regeringen markera ett missnöje utan att framtvinga regeringens avgång.

För att riksdagen ska bifalla ett yrkande om misstroendeförklaring krävs på motsvarande sätt enligt 12 kap. 4 § regeringsformen att fler än hälften av riksdagens ledamöter röstar för det.

De övriga europeiska länderna är också parlamentariska i den meningen att parlamentet har makten att under vissa förhållanden tvinga regeringen att avgå. I de flesta av länderna har parlamentet möjlighet att uttala en misstroendeförklaring både mot enskilda statsråd och mot regeringen som helhet. I några länder, t.ex. Spanien, Tyskland och Ungern, krävs att den parlamentsmajoritet som vill fälla en regering också enas om en motkandidat till statsministerposten, s.k. konstruktiv misstroendeförklaring.

### 17.1.1 Den nuvarande regeringen

#### *Allmänt om parlamentarismen i regeringsformen*

Att Sverige har ett parlamentariskt styrelseskick kommer till uttryck redan i regeringsformens första paragraf. Där slås fast att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt och förverkligas genom bl.a. ett representativt och parlamentariskt statsskick. Av 1 kap. 6 § regeringsformen följer också att regeringen, vars uppgift är att styra riket, är ansvarig inför riksdagen. Den svenska regeringen av parlamentarismen innebär som nämnts ovan ett s.k. negativt ansvar.

Det förhållandet att regeringen utövar sin styrande makt under ansvar inför riksdagen framgår också av reglerna i 12 kap. regeringsformen om riksdagens kontrollmakt. Av särskild betydelse är i detta sammanhang de nämnda reglerna om misstroendeförklaring, som kan sägas vara den tydligaste regeringen av parlamentarismen i regeringsformen. Övriga kontrollinstrument är inte på samma sätt kopplade till parlamentarismens principer eftersom de inte i sig leder till någon möjlighet för riksdagen att avsätta regeringen. Riksdagen utövar således kontroll över regeringen genom t.ex. konstitutionsutskottets granskning. Granskningen leder dock inte automatiskt till att regeringens parlamentariska stöd ska mätas i en förtroende-

omröstning. För att granskningen ska resultera i en sådan omröstning krävs ett särskilt yrkande om det enligt reglerna i 12 kap. 4 § regeringsformen.

I Sverige skedde en utveckling från det maktdelningssystem som präglade 1809 års regeringsform till den parlamentarism som i dag regleras i regeringsformen. I samband med enkammarreformen 1969 infördes reglerna om misstroendeförklaring, upplösningsinstitutet reformerades och statsministerns bestämmanderätt över regeringens sammansättning markerades. Dessa ändringar innebar att regeringens beroende av riksdagen framgick tydligare. I regeringsformen markerades riksdagens ställning ytterligare genom införandet av bestämmelser med innebörden att all offentlig makt utgår från folket och att landet styrs av en regering som grundar sin ställning på riksdagens sammansättning och är ansvarig inför riksdagen.

När de nuvarande reglerna om misstroendeförklaring infördes motiverades valet av omröstningsregel med att ett negativt parlamentariskt ansvar ansågs tillräckligt. En sådan omröstningsregel ansågs kunna bidra till politisk stabilitet och motverka missbruk av rätten till misstroendeförklaring (SOU 1963:17 s. 146 f.). Vid införandet av reglerna om regeringsbildning gjordes liknande överväganden. Talmannens statsministerkandidat borde enligt vad som då angavs visserligen godkännas av riksdagen men omröstningsreglerna fick inte innebära att regeringsbildningen försvårades (SOU 1972:15 s. 95).

I linje med parlamentarismens principer sätter regeringsformen alltså riksdagen i centrum. Riksdagen stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas samt granskar rikets styrelse och förvaltning. Regeringens funktion är att styra riket med ansvar inför riksdagen. Regeringsformen reglerar inte uttömmande vad som ingår i den styrande makten – regeringens styrande funktion brukar sägas utgöra en restfunktion, främst i förhållande till riksdagens uppgifter.

Omröstningen om talmannens statsministerförslag och misstroendeförklaring är således riksdagens främsta instrument i det parlamentariska systemet för att kontrollera regeringens stöd i riksdagen och utkräva ansvar. Även regeringen kan sägas ha två parlamentariska instrument till sitt förfogande. Det ena är att upplösa riksdagen, det andra att ställa en s.k. kabinettsfråga.

Regeringen får enligt 3 kap. 4 § regeringsformen upplösa riksdagen och förordna om extra val. Detta kan dock inte ske

under en nyvald riksdags första tre månader. Institutet extra val betecknas ibland som en ”säkerhetsventil” som bara aktualiseras i mycket besvärliga parlamentariska situationer. Möjligheten att upplösa riksdagen och utlysa extra val, som enligt vad som framgått fanns redan före regeringsformens tillkomst, har inte utnyttjats sedan 1958.

Regeringsformen reglerar två situationer där extra val kan aktualiseras. Den ena är enligt 6 kap. 3 § om talmannens statsministerförslag förkastats fyra gånger av riksdagen. I ett sådant fall ska förfarandet för regeringsbildning avbrytas och återupptas först sedan ett nytt riksdagsval har hållits. Om inte ett ordinarie val ändå ska hållas inom tre månader, ska ett extra val förrättas inom denna tid. Den andra situationen är enligt 6 kap. 5 § om riksdagen förklarat sig inte ha förtroende för statsministern eller något annat statsråd. Regeringen kan då, om förutsättningarna i 3 kap. 4 § är uppfyllda, förordna om extra val som ett motmedel för att undvika entledigande och – om misstroendeförklaringen avsåg statsministern – hela regeringens avgång. Utöver dessa två extravalssituationer kan regeringen när som helst – utom inom tre månader efter ett val – upplösa riksdagen och utlysa nyval.

Även i Danmark och Spanien har regeringen rätt att upplösa parlamentet. I de flesta andra europeiska länderna gäller annars att det är statschefen som fattar beslut om upplösning av parlamentet på förslag av regeringen. Statschefen kan alltså i de fallen ha ett veto. I några av dessa länder är regeringens rätt att föreslå en upplösning av parlamentet begränsad till situationer då den förlorat en förtroendeomröstning. I några andra europeiska länder saknar regeringen emellertid förslagsrätt.

Med kabinetsfråga menas att en regering kan deklarerat att en viss fråga är så viktig att ett eventuellt voteringsnederlag kommer att föranleda regeringens avgång. Regeringen kan på detta sätt så att säga tvinga riksdagen att acceptera ett förslag även om inte en majoritet av dess ledamöter aktivt stödjer förslaget men på grund av överväganden om exempelvis möjliga regeringsalternativ inte är beredd att fälla regeringen. I dessa fall rör det sig inte om en rättslig förpliktelse att avgå. Det har hittills inträffat endast vid ett tillfälle att en regering avgått efter ett sådant voteringsnederlag i riksdagen. Statsminister Ingvar Carlsson gjorde i februari 1990 en kabinetsfråga av regeringens förslag om allmänt lönestopp. Riksdagen avsåg propositionen och Ingvar Carlsson lämnade omedelbart in

sin avskedsansökan, varefter talmannen entledigade honom och den övriga regeringen.

### *Regeringsbildning*

Uppgiften att utnämna samtliga statsråd låg enligt 1809 års regeringsform på kungen. Efter hand som parlamentarismens principer accepterades i det svenska statsskicket utbildades en konstitutionell praxis som innebar att kungen, innan han utnämnde statsministern, skulle samråda med talmännen och företrädare för partigrupperna i riksdagen. Beslutet att utse en statsminister skulle sedan grunda sig på vad som framkommit vid samrådet. Övriga statsråd skulle enligt denna praxis utnämnas av kungen efter förslag av statsministern.

Författningsutredningens förslag (SOU 1963:17) innebar att kungen fortfarande skulle ha uppdraget att utse statsminister. Ordningen med en skyldighet att först samråda med talmannen och företrädarna för riksdagens partigrupper skulle enligt förslaget skrivas in i regeringsformen. Valet av statsminister skulle, enligt vad som redan ansågs gälla enligt praxis, vara beroende av det rådande parlamentariska läget i riksdagen. Som en garanti för att parlamentarismens principer skulle beaktas vid regeringsbildningen föreslogs att regeringen skulle vara skyldig att avgå om riksdagen förklarade att den inte längre hade förtroende för regeringen.

En av huvudpunkterna i den uppgörelse som träffades i Grundlagberedningen rörande statschefens ställning (den s.k. Torekovkompromissen) var att monarkin skulle behållas men att statschefen endast skulle ha representativa och ceremoniella uppgifter. Kungens uppgifter vid regeringsbildningen behövde därför övertas av någon annan.

Enligt sina direktiv skulle Grundlagberedningen i första hand undersöka möjligheterna att låta organ eller personer med mer eller mindre direkta mandat från folket ha hand om uppgiften att utse statsminister. Under dessa förutsättningar var det enligt beredningen (SOU 1972:15 s. 94) endast riksdagen eller dess talman som kom i fråga.

Beredningen ansåg inte att det var en lämplig ordning att låta statsministern utses genom val inom riksdagen. Det ansågs vara nödvändigt att skilja mellan förslags- och beslutsfunktionerna. När det först gällde rätten att ge förslag på statsministerkandidat

konstaterade beredningen att riksdagens talman själv är riksdagsledamot och därför kan härleda sitt mandat från folket. Han eller hon kan dessutom förutsättas ha en tämligen lång erfarenhet av politiskt arbete och är riksdagens främsta företrädare. Talmannens position ansågs vara mindre partipolitiskt utsatt än övriga riksdagsledamöters samtidigt som han eller hon kan avkrävas politiskt ansvar för sina beslut. Sammanfattningsvis ansåg Grundlagberedningen att riksdagens talman var mest lämpad för uppgiften att föreslå vem som under det rådande parlamentariska läget skulle ha bäst förutsättningar att bilda regering.

När det gällde funktionen att besluta om vem som ska bli statsminister ansåg beredningen emellertid att det kan finnas en risk för att talmannen inte alltid kan befria sig från sina partipolitiska bindningar och att det därför bör finnas ett korrektiv mot att talmannen väljer en statsminister som inte har tillräckligt parlamentariskt stöd. Riksdagen borde därför ha sista ordet.

Beredningen konstaterade att man visserligen kunde tänka sig att förlita sig på ordningen med misstroendeförklaring. En riksdagsmajoritet som inte är nöjd med talmannens val av statsminister kan ju besluta om en misstroendeförklaring och framtvinga statsministerns och därmed hela regeringens avgång.

Den som utsetts till statsminister kunde emellertid enligt beredningen redan därigenom anses ha en starkare ställning och bättre förhandlingsmöjligheter. Om riksdagsledamöter som visserligen inte stödjer den utsedde statsministern av olika skäl avstår från eller dröjer med att väcka ett yrkande om misstroendeförklaring skulle det få till följd att ett från parlamentarisk synpunkt "oriktigt" val av statsminister skulle komma att stå sig.

Till detta kom enligt beredningen att den som en gång utsetts till statsminister förfogar över rätten att möta en misstroendeförklaring med att upplösa riksdagen och förordna om extra val. Denna omständighet kan förstärka riksdagsledamöternas eventuella motvilja att initiera en misstroendeförklaring. Därför fann beredningen att man måste ställa det kravet på regeringsbildningsproceduren att den föreslagne statsministerkandidaten i någon form ska godkännas av riksdagen innan han eller hon förordnas och därigenom förfogar över upplösningstiteln.

Som nämnts var det dock enligt beredningen angeläget att inte i onödan försvåra regeringsbildningen genom att kräva att statsministerkandidaten får ett aktivt stöd av riksdagen majoritet.

Det skulle räcka med att den föreslagna kandidaten tolererades av riksdagens majoritet.

Grundlagberedningen föreslog mot denna bakgrund den ordning för regeringsbildning som enligt 6 kap. 2–4 §§ regeringsformen gäller i dag. Denna ordning kan beskrivas på följande sätt.

När en statsminister ska utses kallar riksdagens talman företrädare för varje partigrupp i riksdagen till samråd. Talmannen överlägger också med de vice talmännen och lägger mot bakgrund av dessa kontakter fram ett förslag till statsminister för riksdagen. Riksdagen prövar sedan – utan beredning i utskott – förslaget genom en omröstning.

Förslaget är som framgått godkänt, om inte mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar emot det. Om talmannens förslag förkastas upprepas proceduren. Om riksdagen har förkastat talmannens förslag fyra gånger ska förfarandet avbrytas och inte återupptas förrän extra val till riksdagen har hållits. Ska ordinarie val ändå hållas inom tre månader, avvaktas i stället resultatet av det ordinarie valet.

Efter riksdagens godkännande ska statsministern så snart det kan ske anmäla de av honom eller henne utsedda övriga statsråden för riksdagen. Därefter äger regeringsskiftet rum vid en särskild konselj inför statschefen.

De regeringsförhandlingar som sker inför förslaget och omröstningen leds av den nya riksdagens talman. En begäran om entledigande – föranlett exempelvis av ett svagt valresultat – kan emellertid komma att lämnas in av statsministern relativt omgående efter valet och innan den nya riksdagen samlats. Denna begäran tas då emot och behandlas av den gamla riksdagens talman, som meddelar det beslut som innebär att statsministern entledigas och att regeringen sitter kvar som en s.k. expeditionsministär enligt 6 kap. 8 § regeringsformen. De fortsatta förhandlingarna med partiföreträdarna äger i regel rum när den nyvalda riksdagen valt talman och då under dennes ledning.

Regeringsformens reglering utesluter dock inte att den gamla riksdagens talman agerar ytterligare i regeringsbildningsfrågan. Om en snabb lösning av en regeringskris är så angelägen att proceduren inte bör försenas, kan man enligt förarbetena tänka sig att den gamla riksdagens talman måste kunna fungera trots att hans parlamentariska förankring är bristfällig (SOU 1972:15 s. 96).

Riksdagens omröstning äger rum innan den föreslagne statsministern har presenterat sin tilltänkta regering och regerings-

förklaring. Vilka som kommer att inneha de olika ministerposterna liksom den föreslagna regeringens politik kan under dessa förhållanden därför inte vara föremål för omröstningen. Detta är en omständighet som har skapat debatt och det har hävdats att omröstningen för att vara meningsfull bör gälla mer än den föreslagna statsministerns person. I propositionen till de nuvarande reglerna gjordes ett uttalande i denna fråga som i sig har bidragit till debatten. Det sades där (prop. 1973:90 s. 178) att det var tydligt att riksdagens ställningstagande inte enbart skulle gälla vem som ska bli statsminister utan i realiteten även – och framför allt – regeringens partimässiga sammansättning och dess program i stort.

Mot uppfattningen att även innehållet i den föreslagna regeringens politik ska omfattas av omröstningen brukar anföras att regeringsbildningen skulle försvåras alltför mycket. Den som godkänner ett förslag till statsminister eller avstår från att rösta ska enligt denna ståndpunkt därigenom inte behöva uttrycka någon annan uppfattning än att förslaget till statsminister och regeringsunderlaget i det rådande parlamentariska läget framstår som naturligt eller riktigt. När en statsminister efter att ha blivit förordnad presenterat sin regering och avgett sin regeringsförklaring kan ju också en riksdagsminoritet som inte är nöjd med regeringens politik väcka frågan om en misstroendeförklaring mot regeringen.

Numera har som praxis etablerats en ordning som innebär att talmannen i samband med att han eller hon presenterar statsministerkandidaten också tillkännager den partimässiga sammansättningen av den regering som den föreslagna statsministern avser att bilda. Däremot presenteras inte den tilltänkta regeringens politiska program.

### *Misstroendeförklaring*

Misstroendeförklaring infördes som framgång vid enkammarreformen 1969 som en yttersta garanti för parlamentarismen. Det hade länge ansetts vara en brist att det i grundlagen saknades bestämmelser om regeringens parlamentariska ansvar som gjorde det möjligt att kontinuerligt kontrollera om regeringen hade riksdagens förtroende (prop. 1968:27 s. 204). Bestämmelsen om misstroendeförklaring ersatte den tidigare ordningen som innebar att riksdagen på förslag från konstitutionsutskottet kunde begära

entledigande av det eller de statsråd mot vilket utskottet riktat anmärkningar, det s.k. dechargeinstitutet.

En misstroendeförklaring är ett uttalande av riksdagen att statsministern eller ett annat statsråd inte har riksdagens förtroende (12 kap. 4 § regeringsformen). För en misstroendeförklaring krävs, som också berörts, att fler än hälften av riksdagens ledamöter, dvs. minst 175 ledamöter, ansluter sig till den. Den som vid omröstningen röstar mot en misstroendeförklaring eller avstår från att rösta får anses stödja eller i vart fall tolerera den regering eller det statsråd som yrkandet gäller.

För att ett yrkande om misstroendeförklaring ska tas upp till prövning krävs att det har väckts av minst en tiondel av riksdagens ledamöter, dvs. minst 35 ledamöter. Ett yrkande om misstroendeförklaring ska inte tas upp till prövning om det har väckts under tiden från det att ett ordinarie val har ägt rum eller ett beslut om extra val har meddelats till dess att den genom valet utsedda riksdagen har samlats. Inte heller tas ett yrkande upp om det avser ett statsråd som efter att ha entledigats uppehåller sin befattning till dess hans eller hennes efterträdare har tillträtt.

Bestämmelser om vilken verkan en misstroendeförklaring har finns i 6 kap. regeringsformen. I 5 § stadgas att om riksdagen förklarar att statsministern eller annat statsråd inte åtnjuter riksdagens förtroende, ska talmannen entlediga statsrådet. Entledigas statsministern ska övriga statsråd enligt 7 § också entledigas. Regeringen kan dock förhindra ett entledigande av statsministern eller av ett annat statsråd genom att inom en vecka från misstroendeförklaringen utlysa extra val. Om en misstroendeförklaring ges under de tre första månaderna efter ett val, får regeringen dock inte förordna om extra val, vilket innebär att misstroendeförklaringen får omedelbar verkan.

Ett yrkande om misstroendeförklaring ska inte beredas i utskott utan på samma sätt som vid ett förslag till ny statsminister sker beredningen endast på politisk väg genom informella överläggningar inom och mellan partigrupperna. Det finns dock inget som hindrar att förklaringen grundas exempelvis på en iakttagelse som konstitutionsutskottet har gjort vid sin granskning. Den kan också följa på en interpellationsdebatt eller på ett agerande från regeringens eller det kritiserade statsrådets sida, i eller utanför riksdagen.



En misstroendeförklaring är också det yttersta medlet för riksdagen att från tjänsten skilja ett statsråd som har begått ett brott (prop. 1973:90 s. 424).

I sammanhanget kan noteras att en omröstning endast gäller yrkandet om misstroendeförklaring, inte skälen för detta. Skilda grupper inom riksdagen kan således få igenom en misstroendeförklaring av ett visst statsråd även om de är oeniga om motiven.

Möjligheten att avge en misstroendeförklaring är en del av kontrollmakten (se avsnitt 19.1). Förarbetena till reglerna om misstroendeförklaring visar att grundlagsstiftarna tänkte sig en bestämd skillnad och gränslinje mot konstitutionsutskottets granskning. Författningsutredningen betonade att omröstningen om misstroendeförklaring inte skulle gälla en särskild politisk sakfråga utan endast frågan om regeringen tolererades av riksdagen eller inte. En regering behöver således inte ha begått något fel för att drabbas av en misstroendeförklaring. Distinktionen mellan ett tolererande av regeringen i allmänhet och enskilda sakfrågor syftade till att bidra till politisk stabilitet. Ett parti som motsätter sig regeringens avgörande i en betydande sakfråga men i övrigt tolererar regeringen ska inte behöva medverka till regeringens fall.

Författningsutredningen menade vidare att det i andra länder hade förekommit att enskilda sakfrågor sammanflätats med regeringens överlevnad och att detta lett till politisk instabilitet och därmed borde undvikas. Därför valdes en omröstningsregel där frånvarande och nedlagda röster skulle räknas som stöd för den sittande regeringen. Utredningen menade som berörts att detta skulle bidra till politisk stabilitet och att regeln var en garanti mot missbruk av rätten till misstroendeförklaring (SOU 1963:17 s. 146 f.).

### 17.1.2 Tillämpningen av bestämmelserna

#### *Regeringsbildning*

Regeringsformens bestämmelser om förfarandet vid regeringsbildning tillämpas om regeringen har avgått eller entledigats. Den vanligaste anledningen till att en statsminister – och därmed hela regeringen – självmant avgår är att ett val inneburit en tillbakagång för det parti eller de partier som innehaft regeringsmakten. Om statsministern emellertid inte avgår och inte heller entledigas efter

en misstroendeförklaring blir reglerna om regeringsbildning inte aktuella.

De gällande bestämmelserna om regeringsbildning har tillämpats elva gånger. Vid sex av dessa har regeringen avgått till följd av valutslag. Det var fallet med regeringsbildningarna 1976, 1979, 1982, 1991, 1994 och 2006. De övriga regeringsbildningarna har föranletts av regeringskriser eller av att regeringspartiet har bytt partiledare. Vid ett av tillfällena, 1986, var regeringsbildningen föranledd av att statsministern avlidit. Vid samtliga tillfällen har riksdagen godkänt talmannens förslag till statsminister.

Vid två av regeringsbildningarna innebar talmannens förslag och riksdagens omröstning att den nyss entledigade statsministern på nytt utsågs till statsminister. Detta gällde 1981, då Thorbjörn Fälldin begärt sitt entledigande inför ett hot om misstroendeförklaring, och 1990, då Ingvar Carlsson begärt sitt entledigande som ett resultat av ett voteringsnederlag i en kabinetsfråga.

Någon regeringsbildning till följd av att riksdagen beslutat om misstroendeförklaring mot en statsminister har inte förekommit. De yrkanden om misstroendeförklaring som har lett till omröstning har inte fått tillräckligt stöd i riksdagen. Däremot inträffade det som berörts vid ett tillfälle (1981) att hela regeringen avgick på grund av ett uttalat hot om misstroendeförklaring utan att någon omröstning hann äga rum. En riksdagsmajoritet hade meddelat att den avsåg att rösta för en sådan förklaring. Regeringen konstaterade att ett kvarstannande skulle ha stått i strid med riksdagsmajoritetens önskan och den avgick därför, varefter en regeringsbildningsprocess fick inledas.

En utförligare beskrivning av de regeringsbildningar som genomförts enligt nuvarande regler när det gäller perioden 1974–2002 lämnas i utredningen *Valutslag och regeringsbildning* (2003/04:URD3), som utförts på konstitutionsutskottets uppdrag. Vidare har Magnus Isberg i rapporten *Misstroendeförklaring och regeringsbildning 1994–2006 – Regeltillämpning och författningspolitiska alternativ* (SOU 2007:41), som utarbetats på vårt uppdrag, beskrivit de regeringsbildningar som skett under senare tid. Magnus Isberg konstaterar i rapporten att det parlamentariska läget vid de regeringsbildningar som genomförts under den studerade perioden varit tämligen okomplicerat och att det redan när förfarandet påbörjats i riksdagen stått klart vem som skulle bli statsminister. I rapporten diskuteras även några tänkbara alternativa ordningar för regeringsbildning efter val.

*Misstroendeförklaring*

Sedan möjligheterna till misstroendeförklaring infördes har fem sådana omröstningar hållits i riksdagen. Ingen av omröstningarna har inneburit att tillräcklig majoritet för yrkandet uppnåtts.

Det första yrkande som ledde till omröstning om misstroendeförklaring framställdes efter den allmänpolitiska debatten under hösten 1980. Socialdemokraterna motiverade sitt yrkande med att de på grund av sitt missnöje med den borgerliga regeringens politik hade krävt extra val men detta hade avvisats av regeringen.

År 1985 var yrkandet om misstroendeförklaring riktat mot ett enskilt statsråd, utrikesminister Lennart Bodström. Yrkandet var föranlett av missnöje med statsrådets hantering av frågan om eventuella ubåtskränkningar av svenskt territorium.

Missnöje med statsminister Göran Persson med anledning av hans uttalanden i samband med en resa till Kina orsakade en omröstning 1996. Denna omröstning motiverades alltså inte av någon förändring av eller osäkerhet i den parlamentariska situationen utan syftade till att demonstrera missnöje med hur statsministern hanterat en viss situation.

Omröstningarna 1998 och 2002 hade det gemensamt att de syftade till att framtvunga regeringens avgång efter ett val och att åstadkomma en regeringsbildningsprocess. Dessa omröstningar behandlas ytterligare i avsnitt 18.1.

Vid två andra tillfällen har som nämnts ett hot om misstroendeförklaring lett till regeringens respektive det aktuella statsrådets avgång. Regeringen konstaterade 1981 att en riksdagsmajoritet hade meddelat att den avsåg att rösta för en misstroendeförklaring och att det då saknades parlamentariska förutsättningar för regeringen att sitta kvar. År 1988 begärde justitieminister Anna-Greta Leijon sitt entledigande sedan hon konstaterat att det på grund av missnöje med hanteringen av den s.k. Ebbe Carlsson-affären fanns en riksdagsmajoritet för en misstroendeförklaring mot henne.

För en närmare genomgång av hur misstroendeförklaringsinstitutet har använts hänvisas till den nämnda rapporten (SOU 2007:41). Magnus Isberg konstaterar i rapporten att oppositionspartier har haft två skilda motiv för att väcka ett yrkande om misstroendeförklaring; dels att demonstrera missnöje i en sakfråga, dels att klarlägga regeringsunderlaget exempelvis efter ett val. Det första av dessa motiv har varit föremål för kritik, bl.a. i

diskussionerna 2005 om ett eventuellt misstroendeyrkande med anledning av hanteringen av den s.k. flodvågskatastrofen. Kritiken har grundat sig på uppfattningen att misstroendeförklaring är ett instrument för att pröva regeringsunderlaget, inte för att demonstrera en uppfattning i en sakfråga.

Att ingen av de genomförda omröstningarna har lett till en misstroendeförklaring bör enligt Isberg inte uppfattas som att de varit betydelselösa. De kan enligt Isberg ha haft andra effekter, såsom att framtvinga eller i vart fall påskynda uppgörelser inom ramen för regeringsbildningsdiskussioner.

## 17.2 Överväganden

**Vår bedömning:** Det finns inte skäl att ändra omröstningsreglerna vid regeringsbildning och misstroendeförklaring. En regering ska även fortsättningsvis kunna utses och sitta kvar så länge som den tolereras av en riksdagsmajoritet. Det saknas också anledning att i andra avseenden ändra reglerna om regeringsbildning och misstroendeförklaring.

Den svenska parlamentarismen bygger som nämnts på ett s.k. negativt ansvar, dvs. regeringen kan utses och därefter sitta kvar så länge inte riksdagens majoritet har uttalat att regeringen inte har dess förtroende. I den diskussion som förts både i och utanför riksdagen om en övergång till positiv parlamentarism, dvs. ett krav på att regeringen i stället måste ha ett uttryckligt stöd av en riksdagsmajoritet, brukar framför allt anföras att detta skulle skapa bättre förutsättningar för starka regeringar.

Ett viktigt krav som måste ställas på parlamentarismens reglering i regeringsformen är att den inte får försvåra en regeringsbildning eller en sittande regerings möjligheter att fungera. Reglerna måste möjliggöra snabba regeringsbildningar under olika parlamentariska förutsättningar.

Tillämpningen av de gällande bestämmelserna visar enligt vår mening att dagens reglering uppfyller de krav som bör ställas på hur parlamentarismen ska regleras i regeringsformen och att regleringen i allt väsentligt har visat sig fungera väl. En övergång till regler som innebär att regeringen måste ha ett aktivt stöd skulle kunna öka förutsättningarna för starka regeringar. Mot detta måste

emellertid enligt vår mening främst ställas att sådana regler kan medföra en alltför stor risk för att regeringsbildningsprocessen försvåras.

Sammantaget finner vi inte skäl att föreslå en ändring av den ordning som innebär att en statsminister kan utses och sitta kvar så länge han eller hon inte har en riksdagsmajoritet mot sig. Omröstningsreglerna vid riksdagens omröstning om en föreslagen statsminister och vid ett yrkande om misstroendeförklaring bör alltså inte ändras.

En annan fråga är om reglerna om regeringsbildning och misstroendeförklaring bör ändras i något annat avseende.

Möjligheterna att framställa ett yrkande om misstroendeförklaring har haft både principiell och praktisk betydelse samt bidragit till att vitalisera den moderna svenska demokratin. I allmänhet torde motsättningar mellan regeringen och riksdagsmajoriteten lösas utan att misstroendeförklaring behöver tillgripas, t.ex. genom att regeringen eller ett enskilt statsråd föregriper en sådan förklaring och avgår självmant. Genomgången av bestämmelsernas tillämpning visar också att det har varit relativt ovanligt med yrkanden om misstroendeförklaring. De omröstningar som har hållits har heller aldrig resulterat i en misstroendeförklaring, eftersom de inte har fått föreskriven majoritet i riksdagen.

Regeringsformens regler om misstroendeförklaring ska dock, som anförts tidigare, ses som en yttersta garanti för parlamentarismen och fyller därmed en mycket betydelsefull roll i vårt statskick. Tillämpningen av bestämmelserna har också visat sig fungera väl. Det finns enligt vår mening därför inte något behov av att ändra bestämmelserna om misstroendeförklaring.

Även när det gäller regeringsbildningsprocessen visar genomgången av hur bestämmelserna tillämpats enligt vår mening att de har fungerat väl. De regeringsbildningar som ägt rum sedan reglerna trädde i kraft har genomförts relativt snabbt. Talmannens beredning av frågan om ny statsminister har följt de föreskrivna och i praxis utvecklade rutinerna och riksdagen har i samtliga fall godkänt talmannens första förslag på statsminister. Det saknas därför enligt vår mening anledning att ändra på de regler som reglerar hur en regeringsbildning ska gå till när en ny statsminister ska utses.

Vi återkommer dock i nästa kapitel till vissa frågor som rör situationen efter ett val i de fall som den i regeringsformen reglerade regeringsbildningsprocessen inte aktualiseras.

## 18 Prövning av regeringsfrågan efter val

### 18.1 Bakgrund

Regeringsformen innehåller inga bestämmelser med krav på att en regering alltid måste avgå efter ett val. Proceduren att utse en statsminister inleds därför bara om regeringen självmant har avgått eller om den har entledigats som en följd av en misstroendeförklaring eller av att statsministern avlidit. En regering som väljer att inte avgå som ett resultat av ett svagt valresultat kan alltså sitta kvar vid regeringsmakten och avvakta utgången av en eventuell misstroendeförklaring i riksdagen.

Det har hävdats att en avgångsskyldighet skulle ge bättre förutsättningar för sonderingar kring vilka regeringsbildningar som kan väntas få stöd. En regering som anser sig ha förutsättningar att sitta kvar skulle enligt detta synsätt tvingas att på nytt aktivt söka stöd från riksdagen. Det främsta argumentet mot en sådan ordning har varit att den skulle medföra ”onödiga” regeringsavgångar i lägen där regeringsfrågan efter ett val framstår som klar exempelvis till följd av att regeringspartiet fått egen majoritet.

Redan några år efter regeringsformens införande, efter riksdagsvalet 1979, aktualiserades i flera motioner frågan om obligatorisk omprövning av regeringsfrågan efter varje riksdagsval. Frågan har därefter återkommit under åren.

Särskilt efter riksdagsvalen 1998 och 2002 uppstod debatt om regeringens skyldighet att avgå efter ett val. Moderaterna, som väckte yrkanden om misstroendeförklaring, framhöll vid det första tillfället att det följer av parlamentarisk praxis att en minoritetsregering bör avgå efter ett val som inneburit ett nederlag. Vid den senare omröstningen hävdades att regeringen på grund av det oklara parlamentariska läget efter valet borde avgå för att

möjliggöra en ny regeringsbildningsprocess. Inget av yrkandena fick dock tillräckligt stöd i riksdagen.

Olika förslag fördes därefter fram i motioner och i debatten om hur regeringsbildningsprocessen skulle kunna utformas för att råda bot på de negativa konsekvenser som den gällande ordningen ansågs ha. Ett sådant förslag var att regeringen alltid ska avgå efter ett val oavsett valresultatet för att ge tillfälle för de talmansledda sonderingarna i regeringsbildningsfrågan. En sådan ordning skulle enligt förespråkarna ge ökade förutsättningar för en mer allsidig prövning av regeringsfrågan.

Konstitutionsutskottet ansåg som svar på motioner med yrkande om avgångsskyldighet efter varje val att en sådan ordning skulle medföra att principen om det s.k. negativa ansvaret i viss mån övergavs. Utskottet menade att en ansvarsfull utövning av regeringsmakten förutsätter att regeringen i en situation där dess parlamentariska underlag försvagats noga överväger sin ställning. En regering som inte anser sig ha möjlighet att finna ett tillräckligt parlamentariskt stöd för sin politik bör enligt utskottet avgå. Vidare erinrade utskottet om att bestämmelserna om misstroendeförklaring utgör den yttersta garantin för att en regering som inte har parlamentets förtroende inte kan sitta kvar. Motionerna avstyrktes (bet. 1999/2000:KU2 s. 17).

I den tidigare nämnda rapporten *Valutslag och regeringsbildning* (2003/04:URD3), konstateras, efter en genomgång av de riksdagsval som ägt rum sedan regeringsformen trädde i kraft och fram till och med 2002 års val, att det vid fyra tillfällen inträffat att regeringar utan egen riksdagsmajoritet har stannat kvar efter ett riksdagsval. Det gäller regeringarna under Olof Palme (1985), Ingvar Carlsson (1988) och Göran Persson (1998 och 2002). Vid tre tillfällen hade det enligt rapporten inträffat att regeringar utan egen riksdagsmajoritet avgått efter riksdagsval: regeringen under Ola Ullsten (1979) samt koalitionsregeringarna under Thorbjörn Fälldin (1982) och Carl Bildt (1994). Till dessa kan nu läggas regeringen under Göran Persson som avgick efter valet 2006.

## 18.2 Överväganden

**Vårt förslag:** En omröstning om statsministern har tillräckligt stöd i riksdagen ska hållas efter varje val. Om mer än hälften av ledamöterna röstar nej på denna fråga, ska statsministern entledigas.

Dagens ordning för regeringsbildning inleds som framgått endast om statsministern avlider eller avgår eller om riksdagen avger en misstroendeförklaring. Om statsministern tolkar valresultatet för det parti eller de partier som sitter i regeringen så att regeringen kan sitta kvar, blir frågan om regeringens stöd i riksdagen med dagens ordning därför föremål för riksdagens prövning endast om minst en tiondel av ledamöterna, dvs. minst 35 ledamöter, framställer ett yrkande om misstroendeförklaring.

Om riksdagsledamöter som inte stödjer den sittande regeringen av olika skäl avstår eller dröjer med att väcka ett sådant yrkande, kan en diskussion uppstå om den sittande regeringen är den från parlamentarisk synvinkel ”riktiga”. I en situation där regeringsfrågan på grund av det parlamentariska läget efter ett val inte framstår som självklar kan det inte uteslutas att den nuvarande ordningen ger den sittande statsministern en viss fördel, inte bara i de faktiska regeringsförhandlingarna utan redan genom den omständigheten att en misstroendeomröstning av olika skäl kan utebli eller fördröjas. Den debatt som förekommit under senare år ger under alla förhållanden uttryck för uppfattningen att det finns en omotiverad obalans i styrkeförhållandena efter ett val, föranledd av den fördel som ligger i att statsministern kan sitta kvar på sin post i avvaktan på en eventuellt misstroendeförklaring.

Mot denna bakgrund har det inom utredningen diskuterats om en regering alltid ska vara skyldig att avgå efter ett val. Som ett skäl för en sådan ordning har anförts att den sittande regeringen har fått sitt mandat av en tidigare riksdag.

Mot detta har det hävdats att en regeringsavgång är en så betydelsefull politisk händelse att den bara bör tas till när omständigheterna verkligen kräver det.

Om man inte anser det motiverat att gå så långt som att införa en avgångsskyldighet efter varje val men väl önskar pröva om regeringen har en tillräckligt parlamentarisk bas också i den nya riksdagen, ligger det nära till hands att överväga en ordning som



innebär att det alltid bör ske en omröstning om statsministern i riksdagen när regeringen avser att sitta kvar efter ett val. En sådan omröstning skulle motsvara den omröstning som i dag enligt 6 kap. 2 § regeringsformen hålls om talmannens statsministerförslag men skulle inte vara beroende av att ett sådant förslag framställs.

En omröstning av detta slag syftar till att klargöra att regeringen har tillräckligt stöd även i den nya riksdagen. En sådan ordning kan dessutom ses som en yttersta kontroll av att det parlamentariska systemet, med s.k. negativt ansvar, fungerar. En regering kan sitta kvar så länge den inte har en majoritet av riksdagens ledamöter emot sig men konstaterandet av detta görs inte beroende av att ett yrkande om misstroendeförklaring väcks.

Vi föreslår att det införs bestämmelser om en statsministeromröstning efter val.

Det bör emellertid förutsättas att en regering efter ett valresultat som lett till oklarhet om regeringens stöd i riksdagen väljer att avgå.

Vid en statsministeromröstning efter val är det inte, som vid regeringsbildning enligt nuvarande 6 kap. 2 § regeringsformen, talmannens förslag som riksdagen röstar om. Det rör sig här snarare om en fråga till riksdagen med syfte att bekräfta regeringens parlamentariska bas. Riksdagsledamöterna skulle då ta ställning till frågan om statsministern har det stöd som förutsätts i 6 kap. 2 § andra stycket regeringsformen. En sådan fråga kan en riksdagsledamot besvara genom att rösta ja eller nej eller genom att avstå från att rösta.

Om fler än 175 riksdagsledamöter röstar nej på den ställda frågan, får det samma effekt som om motsvarande majoritet – vid en omröstning om misstroendeförklaring – röstar för ett yrkande om en sådan förklaring, dvs. statsministern ska entledigas. Detta bör regleras särskilt i 6 kap. Om statsministern som ett resultat av omröstningen har entledigats, ska en ny statsminister alltså utses enligt de nuvarande bestämmelserna i 6 kap. Då tar regeringsbildningsprocessen vid.

Om inte en majoritet av riksdagsledamöterna röstar nej blir effekten densamma som om en majoritet inte röstar för ett yrkande om misstroendeförklaring, dvs. statsministern kan sitta kvar.

Det är den nya riksdagen som ska genomföra omröstningen. För att inte regeringsformens bestämmelser ska innebära ett hinder för de diskussioner som kan föras mellan partierna efter ett val bör regleringen inte innebära att den tid inom vilken omröstningen ska

äga rum är för kort. Samtidigt är det viktigt att svaret på frågan om vem som efter ett val ska bilda regering inte dröjer för länge. Vi har stannat för en bestämmelse som innebär att omröstningen ska hållas inom två veckor från det första sammanträdet. Utgångspunkten bör dock vara att omröstningen ska hållas så snart som möjligt sedan den nya riksdagen samlats. Det bör vara talmannen som bestämmer när under den angivna tidsperioden som omröstningen bör hållas.

En omröstning av detta slag skulle inte ändra de omröstningsregler som gäller i dag, inte heller de grundläggande förutsättningarna för den s.k. negativa parlamentarismen. Den syftar alltså inte till att kräva att regeringen har ett starkare stöd i riksdagen än den hade före valet eller vad som anses tillräckligt enligt dagens ordning. Fortfarande skulle gälla att en regering kan sitta kvar så länge den tolereras av en riksdagsmajoritet, dvs. så länge inte en majoritet av riksdagens ledamöter röstar mot den.

Den föreslagna ordningen är som vi berört inte heller avsedd att ändra på det ovan nämnda förhållandet att en regering som lidit nederlag i valet och som inte har tillräckligt parlamentariskt stöd för sin politik bör avgå. Om statsministern under sådana förhållanden har begärt sitt entledigande, ska regeringsbildningsprocessen enligt bestämmelserna i 6 kap. regeringsformen inledas på sedvanligt sätt. Då blir den här föreslagna omröstningen inte aktuell.

Inte heller ska omröstningen äga rum om riksdagen innan dess avgett en misstroendeförklaring mot statsministern enligt bestämmelserna i 12 kap. 4 § regeringsformen (som motsvarar 13 kap. 4 § i vårt förslag). Den här föreslagna ordningen begränsar alltså inte möjligheten att framställa ett yrkande om misstroendeförklaring och påverkar inte heller i övrigt tillämpningen av bestämmelserna om misstroendeförklaring.

Det är således inte uteslutet att det inom den tvåveckorsperiod då den nyvalda riksdagen ska hålla omröstningen kan komma att genomföras en misstroendeomröstning, även om den situationen får bedömas som mindre sannolik. Det finns anledning att utgå från att riksdagsledamöter som överväger att framställa ett yrkande om misstroendeförklaring mot statsministern beaktar det förhållandet att en statsministeromröstning enligt den här föreslagna bestämmelsen inom kort ska genomföras. Även om vissa frågor rörande tillämpningen av reglerna om misstroendeförklaring

och om statsministeromröstning således inte kan uteslutas, är dessa inte av det slaget att de motiverar en särskild reglering.

Skulle emellertid det parti eller de partier som innehaft regeringsmakten under den föregående mandatperioden i valet ha bibehållit eller stärkt sitt parlamentariska underlag kan en omröstning av det slag som föreslås här möjligen framstå som obehövlig. Fördelen med att även i dessa situationer hålla en omröstning är att det därigenom skulle bekräftas att regeringen även i den nyvalda riksdagen har tillräckligt parlamentariskt stöd för att sitta kvar.

En följd av den praxis som innebär att talmannen i samband med att han eller hon presenterar sitt statsministerförslag också tillkännager den partimässiga sammansättningen av den regering som den föreslagna statsministern avser att bilda är att det skapas en politisk bundenhet vid denna partisammansättning. I enlighet med denna praxis ska en ny regeringsbildningsprocess genomföras om en viktigare förändring inträffar i fråga om regeringens sammansättning eller underlag exempelvis genom att ett parti lämnar en koalitionsregering. Statsministern har dock rätt att genomföra en regeringsombildning – alltså entlediga och utse nya statsråd – utan att underställa denna riksdagens prövning (se *Folkstyrelsens villkor*, SOU 1987:6 s. 241 f.).

Någon förändring av denna praxis är inte avsedd. Om de parlamentariska förutsättningarna som förelåg vid den senaste omröstningen i riksdagen har förändrats är det enligt vår mening rimligt att riksdagen på nytt ges tillfälle att pröva frågan om regeringsbildare. En annan ordning skulle innebära en maktförskjutning från riksdagen till statsministern. Som en konsekvens av dessa utgångspunkter måste gälla att den här föreslagna omröstningen ska avse den sittande statsministerns parlamentariska bas under förutsättning att denne avser att fortsätta leda en regering som består av samma parti eller partier som före valet. Avser statsministern att efter valet leda en regering med annan partimässig sammansättning bör han eller hon på samma sätt som enligt dagens praxis avgå och en regeringsbildningsprocess enligt bestämmelserna i 6 kap. regeringsformen inledas.

Enligt dagens system blir en regering en s.k. expeditonsministär endast om den avgår eller blir entledigad. En regering som väljer att inte avgå efter ett val är således en vanlig regering och inte en expeditonsministär under tiden från valet till det att den nya riksdagen samlas. En ordning med omröstning efter varje val

innebär inte någon skillnad i detta hänseende. Regeringen fortsätter på samma sätt som enligt dagens ordning att vara en vanlig regering tills den på eget initiativ avgår eller en majoritet av riksdagens ledamöter förklarar sig inte stödja den, antingen vid den nu föreslagna omröstningen eller efter ett yrkande om misstroendeförklaring.

Den här föreslagna omröstningen ska genomföras både efter ordinarie val och efter extra val. Det bör noteras att statsministern inte kan utlysa extra val för att undvika ett entledigande om en majoritet av riksdagens ledamöter vid omröstningen förklarat sig inte stödja honom eller henne, på det sätt som i regel är möjligt efter en misstroendeförklaring. Av 3 kap. 4 § andra stycket regeringsformen (som i vårt förslag motsvaras av 3 kap. 11 § andra stycket) följer nämligen att regeringen efter val till riksdagen inte får förordna om extra val förrän tre månader har förflutit från den nyvalda riksdagens första sammanträde.

Förslaget medför en justering av tilläggsbestämmelse 2.7.1 i riksdagsordningen.

# 19 Riksdagens kontrollmakt

## 19.1 Allmänt om kontrollmakten

### 19.1.1 Bakgrund

Riksdagen granskar enligt 1 kap. 4 § regeringsformen rikets styrelse och förvaltning. Att regeringen utövar sin makt under ansvar inför riksdagen framgår också av reglerna i 12 kap. regeringsformen om riksdagens kontrollmakt. Kontrollmakten är ingen sammanhängande helhet utan består av ett antal regler med vissa beröringspunkter (Sterzel, *Författning i utveckling*, 1998, s. 207).

I regeringsformen infördes 1974 fyra konstitutionella institut som närmast utgjorde en kodifiering av riksdagens kontrollmakt, såsom den utvecklats efter 1809: konstitutionsutskottets granskning (1–2 §§), interpellationer och frågor (5 §), riksdagens ombudsmän (6 §) samt riksdagens revisorer, numera Riksrevisionen (7 §). Till detta fogades ett nytt institut, misstroendeförklaring (4 §), som ett led i att parlamentarismen skrevs in i grundlagen. Frågor om misstroendeförklaring behandlas i kapitel 17. I 12 kap. regeringsformen finns även bestämmelser om åtal m.m. av statsråd respektive justitieråd och regeringsråd (3 resp. 8 §§). Den sistnämnda bestämmelsen behandlas i avsnitt 22.2.2.

Författningsutredningen uttalade bl.a. att riksdagen har en särskild, alltmer väsentlig kontrollfunktion i förhållande till rikets styrelse och förvaltning. Från synpunkten av en klar funktionsuppdelning var det enligt utredningen av betydelse att kontrollfunktionen utövas enligt bestämda i grundlagen fastlagda former. Statsråden skulle sålunda vara föremål för en politisk kontroll från riksdagens sida genom möjligheten till misstroendeförklaring och genom rätten för riksdagsledamöter att framställa interpellationer och frågor. De skulle också omfattas av en administrativ och juridisk kontroll genom konstitutionsutskottets granskningsverksamhet. Enligt utredningen var andra myndigheter än

regeringen genom riksdagens ombudsmän föremål för tillsyn från medborgerlig rättssäkerhetssynpunkt och myndigheternas ekonomiska förvaltning skulle granskas av riksdagens revisorer (SOU 1963:17 s. 154 f.).

I förarbetena (prop. 1973:90 s. 414) gjordes vidare vissa allmänna uttalanden i en inledande kommentar till 12 kap. regeringsformen. Där angavs att det var naturligt i ett statskick som står på parlamentarismens grund att riksdagen har som huvuduppgift att bedriva en kontrollerande verksamhet genom att granska regeringens allmänna politik. Riksdagen ska även övervaka regeringen i dess funktion som högsta förvaltningsmyndighet. Vidare ligger det i riksdagens intresse att bevaka att myndigheter och offentliga funktionärer lojalt och effektivt förverkligar de direktiv för samhällsverksamheten som har getts i lagar och andra beslut. En insyn på olika förvaltningsområden kan också ge riksdagen underlag för nya beslut.

Vidare anfördes att ett visst moment av kontroll för de nu angivna syften kunde sägas ligga i riksdagens allmänna ställning i förhållande till regeringen. Riksdagens sakbehandling av regeringens förslag kunde sålunda anses höra till dess kontrollmakt i vid bemärkelse. När man talade om riksdagens kontrollmakt menade man emellertid vanligtvis särskilda rättsliga institut där kontroll är den dominerande funktionen. Även med denna snävare avgränsning kunde man enligt propositionen ha skilda meningar om vilka kontrollerande funktioner som borde innefattas i kontrollmakten.

De olika kontrollmedlen i 12 kap. regeringsformen kan delas upp i åtminstone två typer. På ena sidan finns konstitutionsutskottets granskning, misstroendeförklaring samt interpellationer och frågor, som samtliga är parlamentariska kontrollmedel. På den andra sidan finns Riksdagens ombudsmän (JO) och Riksrevisionen, som förutsätter politiskt oberoende. Kontrollen av regeringen, även den administrativa och juridiska kontrollen, utförs således av riksdagsledamöter, medan den kontroll som utförs av JO och Riksrevisionen på ett annat sätt är oberoende från de politiska organen, se vidare bl.a. Sterzel, *Perspektiv på kontrollmakten*, Festskrift till Anders Fogelklou, 2008, s. 241 f.

Nedan följer en kortfattad redogörelse för de olika kontrollmedlen i 12 kap. regeringsformen. Som anförts tidigare behandlas dock de bestämmelser som rör misstroendeförklaring respektive åtal av justitieråd och regeringsråd på annan plats i betänkandet.

Avslutningsvis nämns något om vissa övriga frågor med koppling till riksdagens granskning.

### *Konstitutionsutskottets granskning*

Konstitutionsutskottet ska enligt 12 kap. 1 § regeringsformen granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Utskottet har rätt att för granskningen få ut protokollen över beslut i regeringsärenden och de handlingar som hör till dessa ärenden. En anmälan av en granskningsfråga får göras av alla riksdagsledamöter och av andra riksdagsutskott.

Utskottet ska när det finns skäl till det, dock minst en gång om året, meddela riksdagen ”vad utskottet vid sin granskning har funnit förtjäna uppmärksamhet”. Riksdagen kan med anledning av granskningen göra en framställning till regeringen (2 §).

Konstitutionsutskottets granskning behandlas mer utförligt i nästa avsnitt.

### *Åtal för brott av statsråd*

Ett statsråd, eller ett före detta statsråd, får enligt 12 kap. 3 § regeringsformen dömas för brott endast om han genom brottet grovt har åsidosatt sin tjänsteplikt. Åtal för ett sådant brott beslutas av konstitutionsutskottet och prövas av Högsta domstolen. Några särskilda påföljdsbestämmelser finns inte utöver de som gäller enligt brottsbalken eller andra straffrättsliga bestämmelser. Avsättning förekommer inte längre som en påföljd för brott i tjänsten. Enligt förarbetena (prop. 1973:90 s. 424) kan man i praktiken räkna med att ett statsråd som har dömts för ett grovt brott i tjänsten avgår frivilligt eller efter ett ingripande av statsministern. Ytterst kan riksdagen skilja honom eller henne från tjänsten genom en misstroendeförklaring.

Motivet till bestämmelsen var enligt Grundlagberedningen att ett statsråd ofta ställs i situationer som inte har full motsvarighet för andra tjänstemäns vidkommande. Ett statsråd kan t.ex. inte i samma omfattning som dessa få ledning för sitt handlande i lagregler och andra rättsgrundsatser. Därför kan det finnas behov av att dra gränsen mellan straffbart och straffritt på ett annat sätt (SOU 1972:15 s. 84 f.). Efter det att JK kritiserat denna inställning

i sitt remissvar (prop. 1973:90 bil. 3 s. 270 f.), framhöll justitieministern att även om man inte utan starka skäl bör införa bestämmelser som ger en särställning åt en viss personkategori i straffrättsligt hänseende går det inte att bortse från att regeringsledamöter stundtals måste handla under betingelser åt vilka det ordinära straffrättsliga regelsystemet inte skänker tillräckligt beaktande (prop. 1973:90 s. 421 f.).

Det kan nämnas att något åtal mot ett statsråd inte har väckts sedan regeringsformen trädde i kraft.

### *Interpellationer och frågor*

Interpellationer och frågor är en del av kontrollmakten men de fyller även en ren upplysningsfunktion. I 12 kap. 5 § regeringsformen anges att en riksdagsledamot får framställa en interpellation eller en fråga till ett statsråd i en angelägenhet som angår dennes tjänsteutövning. Statsrådets hela ämbetsutövning kan bli föremål för frågor. Den närmare regleringen av interpellationer och frågor till statsråd ges i 6 kap. riksdagsordningen.

I 6 kap. 1 § riksdagsordningen anges att en interpellation ska ha ett bestämt innehåll och vara försedd med en motivering. Den ska besvaras av ett statsråd inom två veckor från det att den getts in. Om kammaren gör ett uppehåll i sitt arbete under tvåveckorsperioden, förlängs tiden med vad som motsvarar uppehållet. Besvaras inte interpellationen inom den angivna tiden ska statsrådet meddela riksdagen varför svaret uteblir eller anstår. En interpellation faller om den inte har besvarats vid det riksmöte då den väckts. Interpellationer besvaras alltid muntligen och följs av en debatt där också andra ledamöter än den som ställt interpellationen kan delta.

Muntliga frågor framställs vid en frågestund som anordnas i kammaren och besvaras omedelbart av ett statsråd. Skriftliga frågor besvaras skriftligen. De frågor som under en vecka getts in senast kl. 10 på fredagen ska besvaras senast kl. 12 på onsdagen i följande vecka. Både muntliga och skriftliga frågor ska ha ett bestämt innehåll. En skriftlig fråga får också vara försedd med en kort inledande förklaring (6 kap. 2–4 §§ riksdagsordningen).

Antalet interpellationer och frågor har ökat under årens lopp. Vid riksmötet 2006/07 framställdes 695 interpellationer och 1 658 skriftliga frågor. Till detta kommer de frågestunder som i regel hålls på torsdagar i riksdagen. Var tredje vecka kommer stats-



ministern till kammaren och svarar på frågor. Övriga torsdagar är fem ministrar på plats. Ledamöterna kan då ställa frågor utan att anmäla dem i förväg.

### *Riksdagens ombudsmän – JO*

Grundläggande bestämmelser om JO finns i 12 kap. 6 § regeringsformen. JO ska utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra föreskrifter. Tillsynen gäller inte bara befattningshavarna utan även myndigheterna som sådana. En ombudsman får närvara vid domstolars eller förvaltningsmyndigheters överläggningar och har tillgång till domstolens och myndighetens protokoll och handlingar. Närmare bestämmelser finns i riksdagsordningen. Antalet ombudsmän är fyra och de väljs för en period om fyra år. Omval kan ske.

JO:s tillsyn omfattar inte regeringen eller enskilda statsråd (2 § lagen [1986:765] med instruktion för Riksdagens ombudsmän). Däremot omfattas Regeringskansliet och dess tjänstemän. Enligt instruktionen ska JO särskilt se till att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttar regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet samt att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter inte träds för när i den offentliga verksamheten.

JO är ett s.k. extraordinärt organ som inte är avsett att ersätta den tillsyn och rättstillämpning som andra organ i samhället svarar för. JO saknar befogenhet att ändra eller upphäva felaktiga beslut. Det har ansetts viktigt och betydelsefullt för medborgarnas förtroende för rättsordningen att det finns en utanför den offentliga förvaltningen stående, helt självständigt verkande institution, som har sin grund i folkrepresentationens förtroende och som de enskilda kan vända sig till med sina klagomål mot myndigheternas verksamhet (KU 1975/76:22 s. 48 f.).

I JO:s uppgifter ingår också att verka för att brister i lagstiftningen avhjälps. Detta kan ske genom att JO lämnar förslag till riksdagen (se tilläggsbestämmelsen 3.8.4 riksdagsordningen) och till regeringen.

### *Riksrevisionen*

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Myndigheten inrättades den 1 juli 2003, samtidigt som Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket upphörde. De grundläggande bestämmelserna om Riksrevisionen finns i 12 kap. 7 § regeringsformen.

Riksrevisionens granskning av statens verksamhet bedrivs av tre av riksdagen valda riksrevisorer som självständigt beslutar vad som ska granskas. Riksrevisorerna beslutar även självständigt och var och en för sig hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av sin granskning.

Vid myndigheten finns också en styrelse som utses av riksdagen. Styrelsens uppgift är att följa granskningsverksamheten, lämna de förslag och redogörelser till riksdagen som riksrevisorernas granskningsrapporter och revisionsberättelser ger anledning till samt att besluta om förslag till anslag på statsbudgeten och om årsredovisning för myndigheten.

Riksrevisionens uppgifter består av två delar, dels revisionell granskning av vissa årsredovisningar (årlig revision), dels granskning av statlig verksamhet främst med sikte på förhållanden med anknytning till statens budget, genomförandet och resultatet av statlig verksamhet och åtaganden i övrigt men också de statliga insatserna i allmänhet (effektivitetsrevision). Den senare formen av granskning ska främja en sådan utveckling att staten med hänsyn till allmänna samhällsintressen får ett effektivt utbyte av sina insatser.

Riksrevisionsutredningen har i sitt delbetänkande *Uppföljning av Riksrevisionsreformen – Riksrevisionens styrelse, ledning och hanteringen av effektivitetsgranskningar* (2008/09:URF1) bl.a. föreslagit att riksdagen och utskotten bör ges huvudansvaret för att ta ställning till Riksrevisionens effektivitetsgranskningar. Riksrevisionen bör överlämna dessa granskningar direkt till riksdagen som svarar för att de lämnas vidare till regeringen för yttrande. Regeringen ska senast inom tre månader lämna en redogörelse till riksdagen för de åtgärder man vidtagit eller avser att vidta med anledning av en granskningsrapport. Vidare ska styrelsen vid Riksrevisionen avskaffas i sin nuvarande form och ersättas med ett insynsråd kallat Riksrevisionens parlamentariska råd. Rådets uppgift blir att ge riksdagen insyn i Riksrevisionens verksamhet samt att fungera som ett samrådsorgan mellan riksdagen och

riksrevisorerna. Rådet får inga beslutande uppgifter. Det väljs av riksdagen och består av en representant för varje partigrupp i riksdagen. Riksrevisionsutredningen har även föreslagit att den av riksrevisorerna som ska svara för den administrativa ledningen bör få ett utökat administrativt ansvar och benämnas riksrevisor med administrativt ansvar. Inom sina granskningsområden och i de enskilda granskningsärendena ska riksrevisorerna dock även fortsättningsvis besluta var för sig.

Riksrevisionsutredningen kommer i ett slutbetänkande under våren 2009 att ta upp frågor om effektivitetsrevisionens inriktning samt om Riksrevisionens internationella verksamhet och om den årliga revisionen.

#### *Vissa övriga frågor med koppling till riksdagens granskning*

Förutom de kontrollmöjligheter som anges i 12 kap. regeringsformen utövar riksdagen en kontrollfunktion i vidare mening när riksdagen fullgör sina uppgifter som högsta beslutsorgan och när den granskar regeringen som förslagsställare till riksdagen. Om riksdagen avslår ett förslag från regeringen i en lag- eller anslagsfråga, kan detta under vissa omständigheter innebära ett nederlag för regeringen som i fråga om de politiska verkningarna kan jämföras med ett nederlag i en förtroendestämning (Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 2006, s. 525, se även om s.k. kabinetsfråga i avsnitt 17.1.1).

I förarbetena till 12 kap. regeringsformen betonades att det var angeläget att riksdagen systematiskt intresserade sig för hur fattade beslut utfallit i verkligheten och lade detta till grund för nya ställningstaganden för framtiden. En sådan löpande återkoppling borde ha sin tyngdpunkt i utskotten. Enligt Grundlagberedningen borde man med bestämdhet värna om att stärka riksdagens kontrollmakt, vilket en systematisk uppföljning från utskottens sida skulle bidra till (SOU 1972:15 s. 116). Det ingår numera också i utskottens beredning av ärenden att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom respektive utskotts ämnesområde (4 kap. 18 § riksdagsordningen). Utskottens uppföljning och utvärdering behandlas mer utförligt i avsnitt 19.3.

Riksdagen kan besluta att ge regeringen sin mening i en viss fråga till känna. Ett sådant s.k. tillkännagivande avser ofta en begäran om utredning och förslag till ny eller ändrad lagstiftning.

Regeringen är inte skyldig att tillgodose ett tillkännagivande men bör enligt praxis göra det. Om regeringen emellertid inte har för avsikt att tillgodose riksdagens önskemål bör den underrätta riksdagen samt ange skälen för detta. Riksdagen kontrollerar varje år vilka åtgärder regeringen vidtagit med anledning av tillkännagivandena. Någon författningsreglering när det gäller tillkännagivanden och deras innebörd finns inte. I avsnitt 19.4 behandlas frågor om tillkännagivanden.

### 19.1.2 Överväganden

**Vår bedömning:** Det finns inte anledning att göra några principiella förändringar av regeringsformens reglering av kontrollmakten. På några punkter finns det dock skäl att närmare överväga om tillägg eller justeringar bör göras. Det gäller i första hand konstitutionsutskottets granskning, utskottens uppföljning och utvärdering samt riksdagens tillkännagivanden till regeringen.

De olika kontrollmedel som har samlats i 12 kap. regeringsformen är av skiftande slag men har med ett undantag det gemensamt att de utgör instrument för riksdagens eller ett riksdagsorgans kontroll av regeringen eller förvaltningen eller båda delarna. Undantaget är bestämmelsen i 8 § om åtal m.m. rörande justitieråd och regeringsråd. Som framgår av avsnitt 22.2.2 föreslår vi att den bestämmelsen justeras något samt flyttas till det kapitel i regeringsformen som behandlar rättskipningen.

Enligt vår mening finns det i övrigt inte anledning att föreslå några förändringar av den grundläggande strukturen när det gäller de olika kontrollmedlen i 12 kap. regeringsformen. Systemet med parlamentariska kontrollmedel och politiskt oberoende kontrollmedel har enligt vår mening i allt väsentligt fungerat väl. När det gäller de olika kontrollmedlen – utöver konstitutionsutskottets granskning som behandlas mer utförligt i följande avsnitt – kan vidare anföras följande.

Bestämmelsen om åtal mot statsråd har som framgått aldrig tillämpats. De motiv som låg bakom införandet av bestämmelsen gör sig emellertid fortfarande gällande och det finns enligt vår mening inte anledning att föreslå någon förändring.

Interpellationer och frågor fyller en viktig funktion genom att skapa möjligheter i riksdagen för information och debatt. Även för regeringen är dessa viktiga då de ofta är ett sätt för regeringen att informera om sin politik. En aktiv användning av interpellationer och frågor innebär att regeringen är föremål för en löpande kontroll. Något behov av att ändra dagens bestämmelse har enligt vår mening inte framkommit.

Inte heller i fråga om JO och Riksrevisionen har vi i detta sammanhang sett anledning att föreslå några förändringar. När det gäller JO bör här nämnas att vi i avsnitt 20.2.2 föreslår att ombudsmännens rätt att närvara vid domstolars och förvaltningsmyndigheters överläggningar ska avskaffas.

Till bilden hör också att Riksrevisionen som nämnts är föremål för översyn av en parlamentarisk utredning som nyligen har lämnat ett delbetänkande med förslag till vissa ändringar i regeringsformen (2008/09:URF1). Delbetänkandet har överlämnats till riksdagsstyrelsen för fortsatt beredning.

Som framgått tidigare (se avsnitt 4.2) föreslår vi vissa förändringar när det gäller strukturen och språket i 12 kap. regeringsformen. I den utsträckning Riksrevisionsutredningens förslag till ändringar i 12 kap. 7 § regeringsformen ska genomföras bör dessa inarbetas i 13 kap. 7–9 §§ i vårt förslag och få följande lydelse.

#### **Riksrevisionen**

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

8 § Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer, som väljs av riksdagen. Riksdagen får skilja en riksrevisor från uppdraget endast om riksrevisorn inte längre uppfyller de krav som gäller för uppdraget eller om riksrevisorn har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse.

Riksrevisorerna beslutar självständigt, med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, vad som ska granskas. De beslutar självständigt och var för sig hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av sin granskning.

Vid myndigheten finns också *Riksrevisionens parlamentariska råd*, som väljs av riksdagen. *Rådets* uppgift är att följa granskningsverksamheten och verka för samråd och insyn i Riksrevisionens verksamhet.

9 § Ytterligare bestämmelser om Riksrevisionen meddelas i riksdagsordningen och i annan lag.

Sammanfattningsvis finns det således inte anledning att genomföra några principiella förändringar av regleringen av kontrollmakten i 12 kap. regeringsformen. I det följande avsnittet behandlar vi något utförligare frågor om konstitutionsutskottets granskning. Därefter tar vi upp vissa frågor om utskottets uppföljning och utvärdering av riksdagsbeslut samt frågor om s.k. tillkännagivanden.

## 19.2 Konstitutionsutskottets granskning

### 19.2.1 Bakgrund

De tidigare reglerna om konstitutionsutskottets granskning reformerades på förslag av utskottet självt i samband med riksdagens behandling av propositionen (prop. 1968:27) om den partiella grundlagsreformen (KU 1968:20 s. 40 f.). Förslaget låg dock nära Författningsutredningens förslag i ämnet (SOU 1963:17 s. 452 f.).

Författningsutredningen anförde att utskottets granskning av statsrådets ämbetsutövning skulle avse denna verksamhet i dess helhet men att det låg i sakens natur att granskningen i första hand inriktades på regeringsärendenas handläggning. Enligt utredningen borde granskning och redovisning av administrativ praxis utgöra det normala ledet i konstitutionsutskottets granskning. Utredningen ansåg det lämpligt att utskottet varje år tog upp någon eller några kategorier av regeringsärenden till en mera ingående, systematisk granskning.

Konstitutionsutskottet framhöll vid införandet av bestämmelsen att grundtanken var att granskningen ska vara administrativ och inte politiskt inriktad. Någon ytterligare beskrivning av granskningens innehåll och inriktning gjordes inte (KU 1968:20 s. 40 f.).

Reglerna om granskningsområdet överfördes oförändrade till regeringsformen. Enligt vad som uttalades i propositionen var granskningen numera inriktad på en rättskontroll, närbesläktad med den granskning som sedan länge utövades genom riksdagens ombudsmanna- och revisorsinstitutioner (prop. 1973:90 s. 415).

Från flera håll har riktats kritik mot konstitutionsutskottet för att granskningen alltmer kommit att politiseras. Med politisering

avses främst att utskottet ofta delar sig efter partitillhörighet i en majoritet som inte finner att några fel blivit begångna och en minoritet som anser att fel förekommit och som därför vill kritisera regeringen eller något statsråd (Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 2006, s. 531). En annan form av politisering kan sägas bestå i att anmälningar ibland görs främst av partipolitiska skäl (Sterzel, *Granskningsmakten, Svensk författningsspolitik*, Mattson och Petersson (red.), 2003, s. 260 f.).

I en uppsats har hävdats att en empirisk analys av de 143 anmälningar som kom in till konstitutionsutskottet under riksdagsåren 2002/03 till och med 2006/07 visar att det finns flera indikatorer på att granskningen blivit betydligt mer politiserad än vad som var avsikten då bestämmelsen infördes (Wockelberg och Ahlbäck Öberg, *Ansvarsfullt ansvarsutkrävande – om bruk och missbruk av KU, Statsvetare ifrågasätter: Uppsalamiljön vid tiden för professorsskiftet den 31 mars 2008*, Gustavsson m.fl. (red.), 2008, s. 306 f.).

### *Granskningsområdet*

Föremålet för konstitutionsutskottets granskning är för det första statsrådets tjänsteutövning. Detta begrepp omfattar inte enbart statsrådets verksamhet som medlemmar av regeringen utan även den verksamhet som har samband med de beslut som statsråden fattar efter bemyndigande från regeringen. Utskottet kan således granska t.ex. departementschefernas befattning med personal- och organisationsfrågor i det egna departementet och i de kommittéer som hör till departementet. Även frågor om ministerstyre av förvaltningen har förekommit kan granskas av utskottet.

Eftersom konstitutionsutskottet dessutom granskar regeringsärendenas handläggning faller också själva verksamheten inom Regeringskansliet inom granskningsområdet. Detta innebär att även åtgärder som utförts av tjänstemännen omfattas av granskningen. Tjänstemännen ansvarar visserligen själva för sina åtgärder men det är statsråden som inför konstitutionsutskottet ansvarar för regeringsärendenas handläggning från det att ärendet inkommer till Regeringskansliet till dess att regeringsbeslutet verkställts (Petrén och Ragnemalm, *Sveriges grundlag*, 1980, s. 315). Det kan tilläggas att tjänstemännen står under såväl JO:s som JK:s tillsyn.

Inte bara positivt agerande av ett statsråd utan även underlåtenhet att vidta åtgärder kan granskas av utskottet.

### *Granskningens inriktning*

Konstitutionsutskottets granskning ska således enligt de uttalanden som gjorts i förarbetena vara inriktad på rättskontroll och administrativ praxis. Detta synsätt innebär att granskningen i första hand ska syfta till att kontrollera om statsråden i sin tjänsteutövning och Regeringskansliet vid sin handläggning av regeringsärendena har följt gällande regler och vedertagen praxis. Vid underlåtenhet att handla prövas frågan om skyldighet att handla förelåg enligt regler och praxis. Granskningen är inte inriktad på personligt ansvar utan främst på hur allmänna rättsprinciper tillämpas (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 2006, s. 528).

De regler som i första hand är aktuella i det sammanhanget är procedur- och kompetensregler i regeringsformen och riksdagsordningen, t.ex. reglerna om lagrådsremiss, normgivningskompetens och propositionsavlämnande. Men det kan också vara fråga om materiella lagbestämmelser som regeringen tillämpar vid beslut i förvaltningsärenden.

I detta sammanhang kan anföras att regeringsformen och dess förarbeten tillkom vid en tid då regeringen i betydligt större utsträckning än i dag befattade sig med förvaltningsärenden som rör enskilda.

### *Konstitutionsutskottets tillgång till handlingar*

Konstitutionsutskottet har enligt 12 kap. 1 § regeringsformen rätt att för sin granskning få ut protokollen över beslut i regeringsärenden och de handlingar som hör till dessa ärenden. Utöver de handlingar som hör till regeringsärendena har utskottet inte någon särskild rätt att få ut handlingar från Regeringskansliet. Här blir allmänna regler om en myndighets tillgång till en annan myndighets handlingar vägledande.

Författningsutredningen anförde att konstitutionsutskottet utöver protokoll i regeringsärenden även brukar infordra handlingar av olika slag, som tjänar till att göra protokollen fullständiga. Dessa handlingar var i allmänhet enligt Författnings-



utredningen av vida större roll för granskningsarbetet än själva protokollen. Trots att dessa handlingar inte nämndes i 1809 års regeringsform slog utredningen fast att de faller under utskottets granskningsrätt. Vidare slogs fast att det saknades anledning att behålla de tidigare begränsningarna av konstitutionsutskottets rätt att erhålla protokollen i försvars- och utrikesärenden.

Mot denna bakgrund föreslogs att konstitutionsutskottet skulle ges en ovillkorlig rätt att få ta del av samtliga protokoll i regeringsärenden. Utskottets rätt att också få ut de handlingar som hör till ärendena skulle enligt utredningen grundlagsfästas. Vid sidan av regeringsärendena ansåg utredningen emellertid att det varken var möjligt eller erforderligt att ange något särskilt material som grundval för utskottets granskning av statsrådets ämbetsförvaltning (SOU 1963:17 s. 434 f. och 453).

Grundlagberedningen delade Författningsutredningens uppfattning att konstitutionsutskottet ska ha tillgång till handlingarna i regeringsärenden utan de begränsningar som tidigare hade gällt i vissa typer av ärenden. Ett skäl till detta var att utskottets granskning i huvudsak hade kommit att inriktas på administrativ praxis vid regeringsärendenas handläggning och att det därför borde vara möjligt att göra undersökningar som spänner över olika slags ärenden (SOU 1972:15 s. 204).

Grundlagberedningens förslag bifölls efter vissa redaktionella förändringar av riksdagen (prop. 1973:90, KU 1973:26 och KU 1974:8). Konstitutionsutskottet gavs således en rätt att i sin granskning få ut protokollen över beslut i regeringsärenden och de handlingar som hör till dessa ärenden.

Med regeringsärende avses ett ärende som avgörs av regeringen vid regeringssammanträde. Till regeringsärenden räknas även vad som tidigare benämndes kommandomål (7 kap. 3 § regeringsformen). Hit hör däremot inte ärenden där ett statsråd eller en tjänsteman beslutar på grundval av en bestämmelse i en författning eller efter bemyndigande av regeringen.

Vid regeringssammanträden ska enligt 7 kap. 6 § föras protokoll. Alla handlingar som har kommit till i samband med handläggningen av ett regeringsärende ska föras samman i en akt. De handlingar det rör sig om är dels alla handlingar i ärendet som diarieförts i departementet, dels eventuella dagboksblad, anteckningar och promemorior som innehåller sakupplysningar av betydelse för ärendet. När ärendet har avgjorts slutligt är akten

färdigbildad och ska arkiveras (Gula boken, *Handläggningen av ärenden i Regeringskansliet*, Ds 1998:39, s. 48).

Rätten att få ut handlingar enligt 12 kap. 1 § regeringsformen gäller även om besluten och akterna i vissa regeringsärenden är hemliga (Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 2006, s. 528).

Den grundlagsreglerade rätten omfattar som berörts inte protokollen i regeringskansliärendena. Med regeringskansliärenden avses ärenden som avgörs av chefen för Regeringskansliet, dvs. statsministern, av en departementschef eller ett annat statsråd eller av en tjänsteman inom departementet och som huvudsakligen rör organisations- och personalfrågor inom departementet och till departementet hörande kommittéer. Petré och Ragnemalm (*Sveriges grundlagar*, 1980, s. 315) menar dock att dessa protokoll inte kan undanhållas utskottet eftersom utskottets granskning gäller statsrådets tjänsteutövning i allmänhet. Holmberg m.fl. (*Grundlagarna*, 2006, s. 528) uttrycker sig något mindre kategoriskt men påpekar att det endast i undantagsfall kan finnas godtagbara skäl att vägra att ställa protokoll och andra handlingar till konstitutionsutskottets förfogande. Samma uppfattning har framförts bl.a. av 2005 års katastrofkommission i betänkandet *Tsunamibandet* (SOU 2007:44 s. 145).

Det kan dock konstateras att när det gäller andra handlingar än de som hör till regeringsärendena har konstitutionsutskottet inte någon uttrycklig rätt enligt 12 kap. 1 § regeringsformen att få ut sådana handlingar utöver vad som gäller enligt reglerna om allmänna handlingars offentlighet.

En handling är allmän enligt 2 kap. 3 § första stycket tryckfrihetsförordningen om den förvaras hos en myndighet och enligt särskilda regler (2 kap. 6–7 §§) anses inkommen eller upprättad där. Av offentlighetsprincipen följer att sådana handlingar är offentliga om de inte omfattas av sekretess. I 14 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) föreskrivs dels att sekretess inte hindrar att uppgift lämnas till regeringen eller riksdagen, dels att sekretess inte heller hindrar att uppgift lämnas till annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Begränsningen av sekretessen kan förklaras med att det får anses principiellt oriktigt att landets två högsta statsorgan ska vara hindrade från att få uppgifter från myndigheterna i landet. Både regeringen och riksdagen kan behöva uppgifter från vilket område som helst och därför är det knappast möjligt att föreskriva i vilka fall sekretessen skulle vika (Regner m.fl., *Kommentar till*

*sekretesslagen*, 2007, s. 14:5). Det är dock viktigt att notera att 14 kap. 1 § sekretesslagen inte reglerar om en myndighet är skyldig att lämna uppgift utan bara huruvida myndigheten får göra det (prop. 1979/80:2 del A s. 322).

Konstitutionsutskottet har också vid behov begärt och fått ta del av även andra handlingar från Regeringskansliet än de som hör till regeringsärenden. Så har skett t.ex. under granskningen i det s.k. tsunamiärendet.

För de andra konstitutionella granskningsorganen, dvs. JO och Riksrevisionen, är bestämmelserna om tillgång till handlingar annorlunda utformade. För JO:s del gäller enligt 12 kap. 6 § regeringsformen att JO har tillgång till myndigheternas protokoll och handlingar samt att domstolar och förvaltningsmyndigheter ska lämna de upplysningar och yttranden som JO begärt. I fråga om Riksrevisionen gäller enligt 6 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. att statliga myndigheter på begäran ska lämna Riksrevisionen den hjälp och de uppgifter och upplysningar som Riksrevisionen behöver för granskningen. Andra som granskas enligt samma lag har en motsvarande skyldighet.

Konstitutionsutskottet har i sitt granskningsbetänkande 2004/05:KU20 tagit in en redogörelse av f.d. chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh angående frågan om rätt för Riksrevisionen att få ta del av handlingar i Regeringskansliet. I redogörelsen anfördes som en allmän utgångspunkt att det får anses vara en självklarhet att ett konstitutionellt kontrollorgan, med uppdrag att på riksdagens – och därmed medborgarnas – vägnar granska den offentliga verksamheten, måste ges så goda praktiska förutsättningar som möjligt för att genomföra sitt uppdrag. I detta ligger att kontrollorganet måste ges tillgång till det granskningsmaterial som det bedömer att det behöver. Angående JO anfördes bl.a. att ombudsmännens rätt till myndigheters protokoll och handlingar enligt 12 kap. 6 § regeringsformen gäller också sådana hos myndigheten förvarade handlingar som inte är allmänna. Dessutom är samtliga de personer som står under JO:s tillsyn enligt samma bestämmelse skyldiga att på begäran av en ombudsman sanningsenligt uppge alla sakförhållanden som rör tjänsten och t.ex. ge besked om de tjänsteåtgärder som de har vidtagit i form av beslut eller på annat sätt.

När det gäller Riksrevisionens motsvarande tillgång till handlingar anförde Eklundh som en slutsats av ett längre resonemang att frågan om utlämnande av handlingar myndigheter

emellan föll utanför det område som omfattades av regleringen i 2 kap. tryckfrihetsförordningen om medborgarnas tillgång till allmänna handlingar. Detta innebar i sin tur enligt Eklundh att när uttrycket handling används i lagregler om skyldighet för myndigheter att lämna information till andra myndigheter får det anses avse handlingar av alla slag, allmänna såväl som icke allmänna.

Det finns således en skillnad mellan de konstitutionella kontrollorganen i fråga om deras tillgång till handlingar hos Regeringskansliet. Skillnaden innebär att JO och Riksrevisionen har bättre säkrade möjligheter än konstitutionsutskottet att få ut handlingar från Regeringskansliet, nämligen på så sätt att deras lagfästa rätt inte som utskottets är begränsad till de akthandlingar som hör till regeringsbesluten. Eftersom konstitutionsutskottets rätt knyter an till protokoll över beslut och de handlingar som tillhör dessa torde utskottet inte heller på denna grund ha tillgång till handlingar som inte är allmänna.

#### *Underlag för granskningen i övrigt*

När det gäller konstitutionsutskottets utredning av ett ärende i övrigt har skriftliga redovisningar och muntliga utfrågningar blivit ett vanligt inslag. Någon specialreglering av detta förfarande finns inte utan de allmänna reglerna för utskotten i riksdagsordningen gäller. Det finns därmed i princip en skyldighet för statliga myndigheter i allmänhet att lämna upplysningar och avge yttranden till utskottet. För regeringen gäller dock denna skyldighet formellt endast frågor som rör EU-arbetet inom utskottets ämnesområde (4 kap. 11 § riksdagsordningen). Det har dock veterligen inte förekommit att ett statsråd inte infunnit sig till en utfrågning i konstitutionsutskottet som han eller hon kallats till. Konstitutionsutskottet har inte någon möjlighet att kräva att personer som inte företräder en statlig myndighet lämnar upplysningar. Även sådana personer brukar dock regelmässigt följa en uppmaning från utskottet att lämna uppgifter (Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 2006, s. 528 f.).

Den som utfrågas kan lämna felaktiga uppgifter utan att utskottet har några sanktionsmöjligheter. Frågan om utskottets möjligheter att avkräva de utfrågade en sanningsförsäkran samt att använda tvångsmedel för att få kallade personer att infinna sig har diskuterats vid flera tillfällen, bl.a. vid ett seminarium 1996 (se

1995/96:URD2). Konstitutionsutskottet har gjort bedömningen att krav på sanningsförsäkran förutsätter formell närvaroplikt. Utfrågningarna skulle därmed få en helt annan karaktär än att tjäna som ett sätt att inhämta sakupplysningar och utskottet har därför konsekvent avstyrkt sådana yrkanden (senast i bet. 2001/02:KU12 s. 25 f.).

Av betydelse för denna fråga är även den s.k. objektivitetsprincipen som slås fast i 1 kap. 9 § regeringsformen. Den innebär att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet. Saklighetskravet i 1 kap. 9 § regeringsformen uppmärksammades av 2005 års katastrofkommission (SOU 2007:44 s. 159). Enligt kommissionen innebär kravet att uppgifter som lämnas till konstitutionsutskottet ska vara korrekta och ge en adekvat bild av sakernas tillstånd. Det är i detta sammanhang viktigt att väsentliga fakta inte utelämnas. Vidare anförde kommissionen att uppgiften att leva upp till saklighetskravet i 1 kap. 9 § regeringsformen är ett centralt krav på tjänstemännen i Regeringskansliet. På grundval av vad som framkommit i granskningen drog kommissionen slutsatsen att tjänstemannarollen i Regeringskansliet borde stärkas (betänkandet s. 166).

I sammanhanget kan nämnas att för JO gäller enligt 12 kap. 6 § regeringsformen att domstolar och förvaltningsmyndigheter samt tjänstemän hos staten eller hos kommuner ska lämna de upplysningar och yttranden som JO begär. Av denna bestämmelse har ansetts följa en sanningsplikt, som visserligen inte är direkt straffsanktionerad, men som kan föranleda disciplinärt ingripande i form av varning eller löneavdrag (se JO:s beslut dnr 1140-2006).

### *Redovisning av granskningen*

Konstitutionsutskottet ska enligt 12 kap. 2 § regeringsformen rapportera om sin granskning till riksdagen när det finns skäl till det, dock minst en gång om året. Under senare år har utskottet avgett ett granskningsbetänkande på hösten där vissa allmänna, administrativt inriktade granskningsuppgifter angående regeringsarbetet behandlas (s.k. allmän granskning). Betänkandet innehåller vissa återkommande teman som regeringsarbetets organisation,

Regeringskansliets personal, regeringsprotokollen samt praxisundersökningar över varierande frågeställningar.

Ett mer omfattande betänkande avseende de frågor som under året väckts av riksdagsledamöterna avges på våren (s.k. särskild granskning). Ibland avges även särskilda granskningsbetänkanden med anledning av större händelser.

Enligt Författningsutredningen skulle utskottet redovisa vad som uppmärksammats vid granskningen men som inte var av sådan beskaffenhet att ansvar, juridiskt eller politiskt, för statsrådet aktualiserades. Eftersom det inte var fråga om ett ansvarsutkrävande behövdes inte några regler om preskriptionstid. Något beviljande av ansvarsfrihet eller s.k. decharge skulle inte längre förekomma och termen decharge borde därför i fortsättningen inte användas (SOU 1963:17 s. 455).

Riksdagen kan enligt 12 kap. 2 § regeringsformen göra en framställning till regeringen med anledning av granskningen.

Författningsutredningen anförde i denna del att innehållet i granskningsbetänkandena inte alltid behövde föranleda någon särskild åtgärd från riksdagens sida. Utskottet kunde t.ex. inskränka sig till att upplysa riksdagen om ett visst förhållande utan att lämna några rekommendationer. I andra fall kunde emellertid situationen vara den att utskottet funnit behov av förändring av regler eller praxis på ett visst område. Enligt utredningen borde därför riksdagen ha rätt att med anledning av granskningsbetänkandena göra en framställning till regeringen.

Konstitutionsutskottet överlämnar enligt nuvarande praxis hela granskningsbetänkandet, inklusive reservationer och särskilda yttranden, till kammaren genom den anmälan som utskottet gör i slutet av betänkandet. De betänkanden som avser den särskilda granskningen brukar föranleda en debatt i kammaren, den s.k. granskningsdebatten.

Riksdagen kan som nämnts göra en framställning till regeringen med anledning av granskningen. Detta har emellertid inte förekommit efter 1970. I övrigt fordrar egentligen inte granskningsbetänkandena något annat beslut av riksdagen än ett beslut om att läggas till handlingarna. Sedan 1972 har man dock velat klarlägga riksdagens inställning till de olika uppfattningar som redovisas i betänkandet av utskottsmajoriteten och reservanterna. Omröstningar har då ägt rum (Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 2006, s. 531). Dessa har som regel avsett om riksdagen ”med

gillande av vad utskottet anfört” eller ”med gillande av vad som anförts i reservationen” lägger betänkandet till handlingarna.

Sedan 1975/76 års riksmöte föranleder granskningsbetänkandet en riksdagsskrivelse till regeringen. Från formell synpunkt har detta inte behövts då som berörts inga framställningar till regeringen gjorts från riksdagens sida. Hos regeringen leder skrivelsen inte heller till något annat beslut än att den läggs till handlingarna.

### 19.2.2 Överväganden

**Vårt förslag:** Konstitutionsutskottet ges en uttrycklig rätt att utöver protokollen i regeringsärenden och de övriga handlingar som hör till dessa ärenden även få ut de handlingar hos regeringen som utskottet finner nödvändiga för sin granskning.

**Vår bedömning:** Det finns inte skäl att i övrigt ändra reglerna om konstitutionsutskottets granskning.

Enligt förarbetena till 1969 års reform skulle utskottet granska regeringens och statsrådets arbete från administrativa och rättsliga utgångspunkter. Som framgått har från flera håll riktats kritik mot konstitutionsutskottet för att granskningen kommit att i viss utsträckning politiseras.

Dessa frågor har också diskuterats inom utredningen. Inledningsvis kan konstateras att konstitutionsutskottet är ett politiskt organ, sammansatt av förtroendevalda med ett politiskt uppdrag. Mot denna bakgrund ligger det nära till hands att granskningen i vissa fall kan komma att inrymma politiska överväganden, särskilt som någon skarp gräns mellan vad som är en juridisk respektive en politisk fråga inte alltid kan dras. Det finns enligt vår mening också ett värde i att en i huvudsak administrativ och rättslig granskning anförtros ett politiskt organ då både utgången och själva förfarandet har politisk betydelse. Samtidigt ska granskningen gå ut på att bedöma om det handlingssätt eller den underlåtenhet som regeringen eller enskilda statsråd visat är förenligt med vad tjänsten kräver och vad som rättsligt sett gäller för uppgiften. Den ska således vara administrativt inriktad, dvs. inriktad på en kontroll av det sätt på vilket regeringen och dess

ledamöter allmänt sett fullgör sina funktioner i vissa hänseenden eller ta sin utgångspunkt mera i enskilda fall. Granskningen ska i båda fallen kunna återföras till en rättslig grund. Utrymmet för rent politiska överväganden är därför begränsat.

Konstitutionsutskottet och dess ledamöter är själva medvetna om den kritik mot en allt mer politiserad granskning som ibland riktas mot utskottet. Inom utskottet förs kontinuerligt diskussioner om granskningens uppgift och former. Enligt vår uppfattning är det också främst en fråga för konstitutionsutskottet självt att i sin verksamhet eftersträva en granskning utan alltför starka partipolitiska bindningar samt att koncentrera sin granskning på principiellt viktiga ärenden. Detta är frågor som knappast låter sig regleras. Det finns därför enligt vår uppfattning inte anledning att ändra reglerna om konstitutionsutskottets granskning på denna punkt.

Det har, med ett undantag, inte heller i övrigt framkommit något som ger anledning att ändra reglerna om konstitutionsutskottets granskning. Undantaget gäller regleringen av konstitutionsutskottets rätt att få ut handlingar.

#### *Konstitutionsutskottets rätt att få ut handlingar*

Av 12 kap. 1 § regeringsformen följer att konstitutionsutskottet för sin granskning har en i grundlag säkerställd rätt att få ut samtliga handlingar som hör till ett regeringsärende utan hinder av sekretess. Som framgått ovan har utskottet i praktiken en motsvarande tillgång även till andra handlingar, t.ex. handlingar i regeringskansliärenden. Någon uttrycklig rätt att få ut sådana handlingar utöver vad som gäller enligt reglerna om allmänna handlingars offentlighet har dock inte utskottet.

Enligt vår mening bör konstitutionsutskottets särskilda rätt att få ut handlingar omfatta hela det område som är föremål för utskottets granskning enligt bestämmelsen i 12 kap. 1 § regeringsformen. Ett tillägg bör därför göras som innebär att utskottet ges en i grundlag säkerställd rätt att, utöver de handlingar som utskottet enligt bestämmelsen tidigare haft rätt till, även få ut de övriga handlingar hos regeringen som utskottet finner nödvändiga för sin granskning. Detta innebär bl.a. att utskottet ges en uttrycklig rätt att få ut handlingar i regeringskansliärenden.



## 19.3 Uppföljning och utvärdering

### 19.3.1 Bakgrund

I riksdagens granskning av rikets styrelse och förvaltning ingår även den uppföljning och utvärdering av riksdagsbesluten som varje utskott gör inom sitt ämnesområde. Denna verksamhet var länge oreglerad men 2001 infördes en bestämmelse om uppföljning och utvärdering i riksdagsordningen. Enligt 4 kap. 18 § riksdagsordningen ska i utskottens beredning av ärenden ingå uppgiften att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom utskottets ämnesområde.

Även om frågan inte tidigare var reglerad betonade redan Grundlagberedningen att det var angeläget att man i riksdagen systematiskt intresserade sig för hur fattade beslut utfallit i verkligheten och lade detta till grund för nya ställningstaganden för framtiden. Grundlagberedningen framhöll att utskottsorganisationen, som grundas på ämnesindelning, lämpar sig väl för en kontinuerlig granskning av resultatet av den statliga reformverksamheten. Enligt beredningen borde man med bestämdhet värna om att stärka riksdagens kontrollmakt, vilket en systematisk uppföljning från utskottens sida skulle bidra till (SOU 1972:15 s. 116).

År 1993 anförde Riksdagsutredningen att riksdagen borde ges en mer aktiv roll i granskningen av den statliga verksamheten. Bakgrunden var de ändrade styrformerna i statsförvaltningen, främst införandet av mål- och resultatstyrning, samt kraven på minskad resursförbrukning och ökad effektivitet i den offentliga sektorn. Dessa förde med sig att kontrollen främst skulle inriktas på resultaten. Riksdagen uttalade också i stor enighet att uppföljning och utvärdering är en viktig uppgift för utskotten (förs. 1993/94:TK1 och bet. 1993/94:KU18).

Den statliga mål- och resultatstyrningen kodifierades bl.a. genom införandet av lagen (1996:1059) om statsbudgeten, där det bl.a. anges att regeringen för riksdagen ska redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden (2 §). Resultatstyrningen kännetecknas av att den styrande anger mål och anvisar medel samt kräver resultat men inte föreskriver i detalj hur målen ska uppnås. Med hjälp av uppföljning och utvärdering kan resultaten kontrolleras och eventuella avvikelser från de uppsatta målen bedömas.

Riksdagen beslutade 2001 att godkänna vissa riktlinjer för riksdagens arbete med uppföljning och utvärdering (förs. 2000/01:RS1 och bet. 2000/01:KU23). Beslutet innebar dels att uppföljning och utvärdering skrevs in i riksdagsordningen som en uppgift för utskotten, dels att en handlingsplan för det fortsatta arbetet med uppföljning och utvärdering antogs. Det konstaterades att uppföljnings- och utvärderingsarbetet är en naturlig del av riksdagens kärnuppgifter att utöva kontroll, lagstifta, besluta om skatter och avgifter samt att bestämma om användningen av statsmedel. Riksdagen ska enligt riktlinjerna i ökad utsträckning följa upp och utvärdera fattade beslut för att skapa ett bättre berednings- och beslutsunderlag i den politiska styr- och beslutprocessen. Uppföljning och utvärdering ska utgöra en integrerad del i beredningsarbetet i utskottens normala ärendeberedning. Någon uppföljning och utvärdering av samtliga riksdagsbeslut är det dock inte tal om utan utskotten prioriterar själva vilka beslut som ska följas upp.

När det gällde de två begreppen uppföljning och utvärdering anförde riksdagsstyrelsen att det förstnämnda kan definieras som en relativt okomplicerad efterhandskontroll som normalt är fri från värderingsmoment. Uppföljning sker lämpligen återkommande och systematiskt. Definitionen på utvärdering är att den inkluderar en analys samt någon form av bedömning eller värdering i förhållande till resultatet av en viss åtgärd, verksamhet eller norm. En utvärdering är en djupgående och relativt sett arbetskrävande specialstudie (förs. 2000/01:RS1 s. 95).

I betänkandet *Riksdagen i en ny tid* (framst. 2005/06:RS3) gjorde 2002 års riksdagskommitté en genomgång av hur arbetet med uppföljning och utvärdering utvecklats i förhållande till den tidigare beslutade handlingsplanen. Kommittén konstaterade (s. 125 f.) dels att återföringen av information om uppnådda resultat i förhållande till uppsatta mål sedan flera år stod i fokus inom ekonomistyrningen, dels att ett system av olika dokument byggts upp för att hantera mål- och resultatstyrningen. De viktigaste delarna i styrinformationen är riksdagens budgetbetänkanden och därtill hörande riksdagsskrivelser samt regeringens regleringsbrev och regeringsbeslut. Den formella återföringen av uppnådda resultat sker bl.a. i myndigheternas årsredovisningar till regeringen. Resultatinformation förs sedan vidare i tillämpliga delar från regeringen till riksdagen i budgetpropositionen, resultat-skrivelser och årsredovisningen för staten.

Kommittén anförde vidare att inom regelstyrningen har under flera år en övergång ägt rum från detaljerade lagar till mer allmänt hållna ramlagar, parallellt med ambitioner att avreglera eller förenkla regelverken för olika verksamheter. I ramlagarna anges mer allmänt hållna mål och riktlinjer medan mer detaljerade regler överläts till regeringens förordningar och myndigheternas föreskrifter.

Riksdagskommittén kunde vidare konstatera att uppföljnings- och utvärderingsfrågor hade fått ökad uppmärksamhet inom riksdagen under senare år samt att antalet genomförda uppföljningar och utvärderingar hade ökat. Det konstaterades att flera utskott arbetade såväl med löpande uppföljning inom ramen för beredningen av bl.a. budgetpropositionen och regeringens resultatskrivelser som med större uppföljnings- och utvärderingsinsatser som en del inför utskottets behandling av ett ärende. Kommittén menade att uppföljning och utvärdering inom riksdagen bör ha en framåtblickande inriktning och användas till att ge underlag för väl underbyggda ställningstaganden i utskottens beredningsarbete. Återkopplingen till utskottens beredning av propositions- och motionsärenden behöver dock i många fall göras tydligare och det är viktigt att uppföljning och utvärdering blir en naturlig del i det löpande utskottsarbetet.

### 19.3.2 Överväganden

**Vårt förslag:** En bestämmelse om att varje utskott ska följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom utskottets ämnesområde förs in i regeringsformen.

Riksdagen har ett övergripande ansvar för verkningarna av de beslut som fattas och det finns därför anledning för riksdagen att följa upp hur tidigare beslut har genomförts, vad som presterats inom olika verksamhetsområden och vilka effekterna blivit. Även om denna granskning primärt tar sikte på verkningarna av tidigare riksdagsbeslut innefattar den även en kontroll av regeringen och andra myndigheter. Arbetet med uppföljning och utvärdering ger på detta sätt riksdagen bättre förutsättningar att granska rikets styrelse och förvaltning samtidigt som det bidrar till att ge utskotten ett fylligare underlag för beredningen av ärenden.

Det finns anledning att se positivt på den ökade användning av uppföljning och utvärdering inom riksdagen som skett under det senaste decenniet. Enligt vår mening finns det dock utrymme för att utveckla denna verksamhet ytterligare. För att stimulera en sådan utveckling samt för att tydliggöra riksdagens ansvar för att följa upp och utvärdera tidigare riksdagsbeslut anser vi att en bestämmelse om utskottens skyldighet i detta avseende bör föras in i regeringsformen. Det är dock även i fortsättningen utskotten själva som prioriterar vilka beslut som ska följas upp. Ytterligare bestämmelser om uppföljning och utvärdering meddelas i riksdagsordningen.

## 19.4 Tillkännagivanden

### 19.4.1 Bakgrund

Riksdagens huvudfunktioner är enligt 1 kap. 4 § andra stycket regeringsformen lagstiftning, budgetreglering samt kontroll av regeringen och andra myndigheter. Riksdagens lagstiftningsmakt regleras främst i 8 kap. men de flesta kapitel i regeringsformen innehåller regler om att vissa beslut ska fattas genom lag, dvs. av riksdagen. Med budgetreglering avses fastställande av anslag och beräkning av statsinkomsternas storlek. Riksdagens beslut om användning av statens medel sker inte som i många andra länder i form av lag utan i en särskild beslutsform, anslagsbeslut.

Riksdagen kan således fatta för medborgare och myndigheter bindande beslut i form av lag eller anslag. Det finns dock inget som hindrar att riksdagen fattar s.k. principbeslut eller beslut i form av riktlinjer, uttalanden och liknande. En sådan mera obestämd beslutsform kunde enligt Grundlagberedningen ofta vara ändamålsenlig då den bl.a. gjorde det möjligt för riksdagen att pröva större frågor på ett tidigt stadium. Även om dessa beslut inte var rättsligt bindande kunde de alltefter omständigheterna medföra en politisk bundenhet (SOU 1972:15 s. 101).

En vanlig form av riksdagsuttalanden är s.k. tillkännagivanden till regeringen. Dessa grundar sig ofta på ett motionsyrkande från ett eller flera oppositionspartier och avser vanligen en begäran om utredning och förslag i ett lagstiftningsärende.

Någon författningsreglering när det gäller tillkännagivanden från riksdagen till regeringen och deras innebörd finns inte.

Utrymmet för tillkännagivanden begränsas dock av skilda bestämmelser i regeringsformen. Den offentliga makten utövas under lagarna (1 kap. 1 § tredje stycket) och riksdagen får inte bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt ska tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall (11 kap. 2 §). Vidare får riksdagen inte bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun, eller som rör tillämpningen av en lag (11 kap. 7 §). Ytterligare en begränsning som hindrar tillkännagivanden till andra förvaltningsmyndigheter än riksdagens egna ligger i bestämmelserna att regeringen styr riket (1 kap. 6 §) och att förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen (11 kap. 6 §). Detta innebär bl.a. att utanför riksdagsområdet ska ett tillkännagivande ställas till regeringen och får inte röra rättstillämpningen i ett enskilt fall.

Enligt den konstitutionella praxis som vuxit fram bör utgångspunkten vara att regeringen tillgodoser ett tillkännagivande. Om regeringen emellertid inte delar riksdagens mening i en fråga och inte har för avsikt att tillgodose riksdagens önskemål, bör den underrätta riksdagen om detta inom den tidsgräns som angetts i tillkännagivandet. Även skälen till varför regeringen inte har tillgodosett tillkännagivandet bör redovisas (se bet. 2007/08:KU21 s. 11 f.).

Regeringen lämnar årligen en redogörelse till riksdagen ("skrivelse 75") bl.a. för vilka åtgärder regeringen har vidtagit med anledning av riksdagens tillkännagivanden. Redogörelsen upptar samtliga riksdagsskrivelser från det senaste kalenderåret som är ställda till regeringen men även äldre riksdagsskrivelser som inte tidigare har rapporterats som slutbehandlade finns med. Om en redovisning inte kan ges i en skrivelse eller en proposition till riksdagen, bör den enligt konstitutionsutskottets mening lämnas till riksdagen i någon annan form som gör den tillgänglig för riksdagens samtliga ledamöter (bet. 2007/08:KU21 s. 11 med hänvisning till bet. 2002/03:KU30).

Konstitutionsutskottets granskning av skrivelse 75 kan utmyнна i ett kritiskt uttalande exempelvis av innebörd att regeringens beredning av det ärende som ett visst tillkännagivande gäller har tagit alltför lång tid.

Ordningen med tillkännagivanden har varit föremål för ett uppföljnings- och utvärderingsarbete av konstitutionsutskottet.

Detta arbete redovisas i promemorian *Riksdagens tillkännagivanden till regeringen* (bet. 2005/06:KU34 bilaga 7).

I promemorian görs en genomgång av riksdagens tillkännagivanden till regeringen sedan regeringsformen trädde i kraft (dvs. under tidsperioden 1975–2005). En märkbar nedgång i antalet tillkännagivanden kan noteras under denna tidsperiod. Antalet har minskat från cirka 1 300 under perioden 1975–1979/80 till färre än 400 under perioden 2000/01–2004/05. Som tänkbara bidragande orsaker till denna nedgång anges dels att de socialdemokratiska regeringsförslagen under den senare delen av den studerade perioden förbereddes i samråd med samarbetspartierna Vänsterpartiet och Miljöpartiet, dels att den reformerade budgetprocessen inneburit att riksdagen genom ett enda beslut fattar beslut om utgiftsramar och utgiftstak, vilket enligt utvärderingen förefaller ha minskat oppositionspartiernas möjligheter att söka majoriteter för sina förslag. Vidare diskuteras i promemorian om det skett en attitydförändring bland riksdagsledamöterna.

Trots det minskade antalet tillkännagivanden under senare år konstaterar konstitutionsutskottet att tillkännagivandena inte åtgärdas snabbare av regeringen än tidigare. Tvärtom tycks de genomsnittliga handläggningstiderna ha förlängts. Samtidigt har andelen propositioner som åberopats som åtgärd med anledning av tillkännagivanden tydligen ökat. Detta skulle, enligt konstitutionsutskottet, möjligen kunna tyda på att tillkännagivandena under senare år varit av en annan och mer krävande karaktär än tidigare.

I senare års betänkanden har konstitutionsutskottet uttalat att regeringens redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser har förbättrats och att information om vilka åtgärder som planeras samt bedömningar om när riksdagsskrivelser antas bli slutbehandlade nu förekommer i större utsträckning än tidigare (bet. 2007/08:KU21 s. 12).

#### 19.4.2 Överväganden

**Vår bedömning:** Riksdagens möjlighet att besluta om tillkännagivanden till regeringen bör inte regleras i regeringsformen.

Möjligheten att besluta om tillkännagivanden till regeringen utgör som framgått en viktig funktion för riksdagen. Detta kommer dock

inte till uttryck i regeringsformen, där begreppet tillkännagivanden inte nämns. Inom utredningen har bl.a. mot denna bakgrund diskuterats om det finns anledning att i någon form reglera användningen av tillkännagivanden.

Ett tillkännagivande ska, om det inte riktar sig till riksdagens myndigheter, ställas till regeringen. Tillkännagivandet får inte röra rättstillämpningen i enskilda fall.

Någon konstitutionell skyldighet för regeringen att följa ett tillkännagivande från riksdagen finns inte. Om regeringen inte följer ett tillkännagivande, har riksdagen möjlighet att utnyttja sin normgivningmakt eller finansmakt för att åstadkomma det resultat som tillkännagivandet syftade till. Riksdagen har även ytterst möjligheten att avge en misstroendeförklaring mot regeringen.

Som framgått innebär den konstitutionella praxis som vuxit fram att utgångspunkten bör vara att regeringen tillgodoser ett tillkännagivande, men om regeringen inte delar riksdagens mening i en fråga och inte har för avsikt att tillgodose riksdagens önskemål, bör den underrätta riksdagen om detta inom den tidsgräns som angetts i tillkännagivandet. Även skälen till varför regeringen inte har tillgodosett tillkännagivandet bör redovisas (se bl.a. bet. 2007/08:KU21 s. 11 f.).

En fråga som kan ställas är om denna praxis bör återspeglas i regeringsformen. Det skulle t.ex. kunna ske genom att en bestämmelse infördes som innebar att regeringen inom den tidsgräns som ges i ett tillkännagivande ska underrätta riksdagen om vilka åtgärder som vidtagits eller som avses att vidtas med anledning av riksdagens önskemål.

Samtidigt kan vi konstatera att dagens ordning i allt väsentligt fungerar väl. Det kan dessutom inte uteslutas att den praxis som i dag finns kan komma att utvecklas ytterligare, något som skulle kunna försvåras med en reglering i grundlag.

Sammanfattningsvis anser vi således att någon bestämmelse som reglerar riksdagens tillkännagivanden till regeringen inte bör införas i regeringsformen.

## V. DOMSTOLARNA OCH FÖRVALTNINGEN



## 20 Regleringen av domstolarnas oberoende

### 20.1 Bakgrund

#### 20.1.1 Bestämmelser i regeringsformen om domstolarna

Domstolarna är genom sina rättskipande uppgifter viktiga organ i vårt samhälle. Domstolarnas roll innefattar betydligt mer än att lösa tvister och pröva brottmål. Domstolarna ska värna rättsstaten och den enskilde medborgarens rättigheter bl.a. genom uppgiften att se till att de i demokratisk ordning beslutade författningarna tillämpas på ett korrekt sätt. Av regeringsformen följer vidare att domstolarna utövar normkontroll enligt principen om lagprövning i 11 kap. 14 §. Domstolarna har också rättskipande uppgifter exempelvis genom de högsta domstolarnas roll som prejudikatinstanser. Sveriges medlemskap i EU och de förpliktelser som följer av bl.a. Europakonventionen har ytterligare tydliggjort domstolarnas roll i samhället och deras betydelse som en garanti för medborgarnas rättigheter.

Regeringsformens bestämmelser om rättskipning och förvaltning finns främst i 1 och 11 kap. Vissa bestämmelser som rör domstolarna och rättskipningen finns också i 2 och 8 kap. I 1 kap. 8 § regeringsformen slås fast att det för rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. I 1 kap. 9 § anges att domstolar, liksom förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen, i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

Gränserna för vad domstolarnas uppgifter ska vara bestäms således genom begreppet rättskipning. Vad som avses med detta begrepp är inte alldeles klart och har varit föremål för diskussion. Att det rör sig om domstolarnas uppgifter att avgöra rättstvister,

tillämpa strafflag och i övrigt pröva rättsfrågor torde dock vara klart. Det är samtidigt så att rättskipningsuppgifter i viss utsträckning också utförs av andra än domstolar. Det gäller i första hand nämnder som har en sådan sammansättning att de enligt Europadomstolens praxis är att anse som domstolar i Europakonventionens mening. Som ett exempel kan nämnas Brottskadenämnden. I propositionen till regeringsformen påpekas dessutom att domstolar inte uteslutande ägnar sig åt rättskipning utan även åt t.ex. vissa administrativa uppgifter som hänger samman med den dömande verksamheten (prop. 1973:90 s. 387).

I 11 kap. 1–5 §§ regeringsformen finns bestämmelser till skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. Högsta domstolen och Regeringsrätten nämns särskilt i regeringsformen medan det om övriga domstolar endast sägs att de får inrättas med stöd av lag. Som ledamot i de två högsta instanserna får endast den tjänstgöra som är eller har varit ordinarie domare i domstolen (1 §). Beträffande övriga domstolar föreskrivs att det vid dessa ska finnas ordinarie domare. Detta ska enligt förarbetena anses innebära att det vid varje domstol måste finnas minst en ordinarie domare (prop. 1973:90 s. 381). Undantag från denna regel får göras i lag för domstolar som har inrättats för handläggningen av en viss bestämd grupp eller vissa bestämda grupper av mål, exempelvis Arbetsdomstolen. I avsnitt 21.1.1 finns en förklaring av begreppet ordinarie domare och en beskrivning av olika typer av domarbefattningar.

Principen om domstolarnas självständighet i dömandet kommer till uttryck i 11 kap. 2 § där det anges att ingen myndighet, inte heller riksdagen, får bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt ska tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall. Bestämmelsen har ansetts vara ett förtydligande av den tidigare regeln i § 47 i 1809 års regeringsform där det föreskrevs att domstolarna ”skola efter lag och laga stadgar döma”.

En särskild rättssäkerhetsgaranti anses ligga i kravet på att domare när de väl utnämnts ska vara skyddade mot att skiljas från tjänsten i andra fall än då det föreligger befogad anledning till det. I 11 kap. 5 § anges under vilka förutsättningar en ordinarie domare får skiljas från tjänsten. I 12 kap. 8 § finns särskilda regler för åtal mot ledamöterna i de två högsta domstolarna för brott i tjänsteutövningen, liksom för skiljande från tjänsten och skyldighet att genomgå läkarundersökning.

Av central betydelse för domstolarnas och domarnas oberoende är även frågorna om förfarandet vid utnämningen av ordinarie domare samt disciplinpåföljder och andra reaktioner på ordinarie domares tjänsteförseelser. Dessa frågor har utretts tidigare, vilket behandlas mer utförligt nedan.

### 20.1.2 Internationella dokument

Kravet på ett oberoende domstolsväsende kommer till uttryck i flera internationella dokument som Sverige har åtagit sig att följa. Europakonventionen är central i sammanhanget. I konventionens artikel 6 anges att var och en har rätt att få sin sak prövad av en oavhängig och opartisk domstol. Med oavhängig menas i Europadomstolens praxis en domstol som är oberoende av såväl den verkställande makten som parterna i målet. Kravet på opartiskhet innebär enligt domstolen inte bara att domarna ska vara subjektivt opartiska utan även att det ska föreligga en objektiv opartiskhet, dvs. att det inte för en objektiv iakttagare finns någon rimlig grund att befara en partisk inställning från domstolens sida.

Vid sidan av denna konvention finns det även skäl att nämna FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna från 1948 och FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter från 1966 som båda har stadganden (artikel 10 respektive 14) med ett innehåll som påminner om Europakonventionens artikel 6.

Andra viktiga dokument är FN:s Grundprinciper om rättsväsendets oberoende från 1985 och Europarådets rekommendation om domares oberoende, skicklighet och roll från 1994. Dessa två dokument kan sägas bygga vidare på de ovan nämnda. FN:s grundprinciper stadgar bl.a. att domares självständighet ska garanteras av staten antingen i grundlag eller i lag. Vidare ska domarnas självständighet respekteras av alla andra myndigheter. Staten ska även se till att det finns tillräckliga medel så att domarna på rätt sätt kan utföra sina uppgifter. Principerna innehåller också bl.a. rekommendationer om handläggningen av disciplinära frågor.

Europarådets rekommendation har som utgångspunkt att domarkåren spelar en viktig roll när det gäller genomförandet av Europarådets mål i fråga om skyddet av de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna liksom när det gäller skyddet av ett demokratiskt och politiskt system som kännetecknas av "the rule of law".

I detta sammanhang kan dessutom nämnas Europeisk stadga om regler för domarnas rättsställning, utarbetad inom ramen för det multilaterala rättsliga samarbetet inom Europarådet, och The Universal Charter of the Judges, utarbetad inom den internationella domarunionen.

Av de nämnda dokumenten är det endast Europakonventionen och FN-konventionen som är folkrättsligt bindande. Europakonventionen är dessutom sedan den 1 januari 1995 gällande svensk lag.

### 20.1.3 Tidigare utredningar om domstolarnas oberoende

Frågan om domstolarnas konstitutionella ställning har behandlats av ett flertal tidigare utredningar under senare år. Här nämns några av dessa.

Domstolsutredningen tillsattes 1989. Utredningens uppdrag var i huvudsak inriktat på att utreda domstolarnas framtida uppgifter, arbetsätt och organisation för att hantera den ökade arbetsbelastningen inom domstolsväsendet. Utredningen redovisade i betänkandet *Domstolarna inför 2000-talet* (SOU 1991:106) inledningsvis några principiella utgångspunkter för sina förslag. Utgångspunkterna grundade sig på synen att domstolarna både i regeringsformen och i olika internationella dokument getts en särställning i förhållande till andra samhällsorgan som har att göra med domstolarnas betydelse för medborgarna. Ett fungerande samhälle förutsatte enligt utredningen bl.a. ett oberoende och högkvalitativt domstolsväsende.

I 1993 års domarutredning ingick i uppdraget att kartlägga behovet av att stärka domarnas ställning och att lägga fram förslag till inriktning på ett fortsatt utredningsarbete avseende en översyn av dessa frågor. I betänkandet *Domaren i Sverige inför framtiden* (SOU 1994:99) ansåg utredningen att domstolarnas och domarnas konstitutionella ställning borde komma till bättre uttryck både i regeringsformen och i lag. Som exempel på sådana förstärkande och klargörande regleringar diskuterades bl.a. frågor som sammanhänger med utnämningen av ordinarie domare och förfarandet vid prövningen av ordinarie domares avskedande och disciplinansvar.

Även Kommittén om domstolschefens roll och utnämningen av högre domare i betänkandet *Domarutnämningar och domstolsledning* (SOU 2000:99) inledde sina ställningstaganden

med några principiella utgångspunkter om domstolarnas och domarnas oberoende som enligt kommittén borde bilda grunden för den fortsatta behandlingen. Utgångspunkterna berörde bl.a. vikten av ett oberoende och opartiskt domstolsväsende. Kommitténs överväganden behandlas mer utförligt i avsnitt 21.1.3.

I detta sammanhang kan också en av oss tillsatt expertgrupp nämnas. Expertgruppens uppdrag var att genomföra en förstudie inför utredningens fortsatta ställningstaganden rörande regeringsformens bestämmelser om domstolarna. Expertgruppen skulle, utöver en inventering av vilka bestämmelser som skulle kunna flyttas över till ett eventuellt nytt kapitel i regeringsformen om domstolarna, överväga behovet av kompletterande bestämmelser i syfte att markera domstolarnas särställning, domarnas oberoende och oavsättlighet samt tydliggöra domstolarnas roll i det konstitutionella systemet. Expertgruppens rapport presenteras i *Bestämmelser om domstolarna i regeringsformen* (SOU 2007:69).

## 20.2 Överväganden

### 20.2.1 Generellt om regleringen avseende domstolarnas oberoende

**Vår bedömning:** Regeringsformens reglering ger i allt väsentligt det skydd för domstolarnas oberoende som bör ställas upp på grundlagsnivå. Det finns dock anledning att överväga om förändringar behövs när det gäller dels förfarandet för utnämning av domare, dels behandlingen av ärenden om avskedande och disciplinansvar. Även frågan om en uppdelning av reglerna i ett kapitel om rättskipningen och ett kapitel om förvaltningen bör övervägas.

Kravet på oberoende och opartiska domstolar har ställts upp till skydd för den enskilde medborgaren. Den som har en rättssak som ska prövas av en domstol ska kunna känna sig säker på att saken blir behandlad i enlighet med gällande lag och utan påverkan av ovidkommande intressen. Ett oberoende domstolsväsende är ett av fundamenten i vårt demokratiska samhälle. Det är av synnerlig vikt att allmänheten känner förtroende för att domstolarna är oberoende och att det inte finns någon risk för exempelvis politisk

påverkan. En grundlag bör innehålla sådana regler om domstolarna att deras oberoende och opartiskhet garanteras.

Regeringsformen innehåller bestämmelser som avser att tillförsäkra såväl domstolarna som de enskilda domarna självständighet i den dömande verksamheten. Den i sammanhanget mest centrala bestämmelsen är 11 kap. 2 § som stadgar att ingen myndighet, inte heller riksdagen, får bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt ska tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall. Vidare finns som framgått bestämmelser bl.a. om förutsättningar för avskedande och förflyttning.

Den internationella jämförelse som expertgruppen gjort tyder på att de regler som finns i regeringsformen inte på något avgörande sätt avviker från vad som förekommer i andra jämförbara länder.

På en punkt är den svenska regleringen emellertid avvikande. Det gäller det förhållandet att rättsväsendet inte behandlas i ett särskilt kapitel eller avsnitt i grundlagen, vilket regelmässigt tycks vara fallet i andra länder (se SOU 2007:69 s. 17). Vi återkommer i kapitel 23 till frågan om det finns skäl att dela upp det nuvarande 11 kap. i ett kapitel för rättskipningen och ett för förvaltningen.

Med hänvisning till det nu anförda och med beaktande av de krav som uppställs i de internationella dokument som Sverige åtagit sig att följa är det vår bedömning att de bestämmelser som i dag finns i regeringsformen i allt väsentligt ger det skydd för domstolarnas oberoende som bör uppställas på grundlagsnivå.

På några punkter finns det dock anledning att överväga om tillägg eller förtydliganden bör göras. Det gäller i första hand i fråga om förfarandet för utnämning av ordinarie domare samt för behandlingen av frågor om avskedande och disciplinansvar. Vi återkommer i de följande kapitlen till dessa frågor. Vi återkommer som nämnts också till frågan om en uppdelning bör göras av det nuvarande 11 kap. i ett kapitel om rättskipningen och ett om förvaltningen.

## 20.2.2 Några ytterligare frågor om domstolarnas oberoende

**Vårt förslag:** En bestämmelse införs som innebär att varje domstol själv bestämmer hur dömande uppgifter ska fördelas inom domstolen. Vidare avskaffas rätten för JO och JK att närvara vid domstolars och förvaltningsmyndigheters överläggningar. Slutligen föreslår vi en ändring av behörighetsreglerna i fråga om de högsta domstolarna som innebär att den som är eller har varit ordinarie domare i någon av domstolarna får tjänstgöra som ledamot i Högsta domstolen eller Regeringsrätten.

Det finns anledning att överväga ytterligare några mindre förtydliganden med koppling till domstolarnas självständighet. Det gäller till en början frågorna om rätten att besluta om hur dömande uppgifter ska fördelas mellan enskilda domare samt rätten för JO och JK att närvara vid domstolars och förvaltningsmyndigheters överläggningar.

Enligt 1 § förordningen (2007:1073) med instruktion för Domstolsverket ska verket, med iakttagande av domstolarnas självständighet, i administrativt hänseende leda och samordna verksamheten, meddela föreskrifter och allmänna råd samt se till att verksamheten bedrivs effektivt. Av andra stycket följer att Domstolsverket inte får föreskriva att en viss rotel eller ett visst mål eller ärende ska tilldelas en viss domare eller på annat sätt bestämma hur dömande uppgifter ska fördelas mellan enskilda domare. Det principiella förbud som kommer till uttryck i detta stadgande är enligt vår mening av sådan betydelse för domstolarnas självständighet att det bör regleras på grundlagsnivå. Det bör ges en generell utformning.

Domstolarnas självständighet har inte hindrat att det ansetts befogat med någon form av kontroll av och tillsyn över domstolsväsendet. Kontrollen utförs sedan 1809 års regeringsform av JO och JK. Tillsynen är begränsad på så sätt att den inte får inkräkta på domstolarnas och domarnas självständighet i dömandet. Frågan om kontrollens förhållande till domstolarnas självständighet har varit föremål för tidigare överväganden, bl.a. av 1993 års domarutredning (SOU 1994:99). Utredningen ansåg inte att kontrollen var oförenlig med domstolarnas självständighet i dömandet. Vi ser inte heller någon anledning att ifrågasätta det nuvarande systemet för

kontroll även om en ordning med tillsyn av ett organ under regeringen, såsom är fallet med JK, framstår som särskilt ovanlig i ett internationellt perspektiv.

I ett avseende anser vi dock att en förändring av den nuvarande ordningen bör göras. Det gäller JO:s möjlighet enligt 12 kap. 6 § regeringsformen att närvara vid domstolars och förvaltningsmyndigheters överläggningar. Bestämmelsen är på principiella grunder diskutabel och den torde dessutom i dag vara i det närmaste obsolet. Vi föreslår därför en ändring som innebär att JO:s rätt att närvara vid överläggningar tas bort. En sådan ändring bör enligt vår mening av samma skäl göras i lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn. Vi föreslår därför även en ändring av den lagen.

I detta sammanhang finns det anledning att beröra en annan fråga. Enligt 11 kap. 1 § regeringsformen får endast den som är eller har varit ordinarie domare i Högsta domstolen eller Regeringsrätten tjänstgöra i domstolen. Detta innebär att justitieråden och regeringsråden aldrig kan ersättas av vikarier. Motivet till bestämmelsen är hänsynen till domstolarnas självständiga ställning. Vi saknar anledning att göra någon annan bedömning i fråga om kravet att endast ordinarie domare i de högsta domstolarna kan tjänstgöra där men anser att det kan finnas anledning att införa en något mer flexibel ordning. Det finns situationer när ett utbyte av ledamöter mellan de högsta domstolarna kan vara av värde, exempelvis vid handläggningen av vissa typer av mål. Det framstår enligt vår mening i vart fall inte motiverat att i grundlag uppställa hinder för sådana lösningar. Vi föreslår därför att bestämmelsen formuleras så att i Högsta domstolen och Regeringsrätten endast den som är eller har varit ordinarie domare i någon av domstolarna får tjänstgöra som ledamot.

Avslutningsvis ska ytterligare en fråga beröras som har aktualiserats i våra diskussioner om domstolarnas oberoende. Av central betydelse för oberoendet är att den enskilde domaren har integritet och är självständig i dömandet och att han eller hon inte får ta ovidkommande hänsyn. En domare får av denna anledning inte ha några bindningar som kan riskera att påverka beslutsfattandet.

När det gäller opartiskheten i det enskilda fallet finns utförliga bestämmelser om jäv, som hindrar en domare från att befatta sig med handläggningen av ett mål exempelvis om han eller hon har en olämplig bindning till parterna.



På ett mer allmänt plan kan dock även frågan om domares uppdrag vid sidan av domarsysslan, eller med andra ord bisysslor, aktualiseras i samband med diskussioner om domstolarnas oberoende. Domare anlitas ofta för olika uppdrag, huvudsakligen hos offentliga uppdragsgivare men i viss utsträckning också hos privata uppdragsgivare. Som exempel på vanligt förekommande uppdrag kan nämnas undervisning på universitet och högskolor, författande av bl.a. lagkommentarer och annan juridisk litteratur, ordförandeskap eller ledamotskap i nämnder och liknande organ, utredningsuppdrag samt skiljemanna- och medlingsuppdrag.

För domares rätt att ha bisysslor gäller i grunden samma regler som för övriga statligt anställda, dvs. i första hand bestämmelserna i lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA). Av 7 § LOA följer att en arbetstagare inte får inneha någon anställning eller något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för hans eller hennes eller någon annan arbetstagares opartiskhet i arbetet eller som kan skada myndighetens anseende.

För domare finns dessutom kompletterande bestämmelser som innebär ett förbud mot vissa närmare utpekade uppdrag, t.ex. som överförmyndare, förvaltare eller ombud i rättsprocesser vid domstol. Beträffande justitieråd och regeringsråd föreskrivs dessutom att de inte får inneha eller utöva något annat ämbete (3 kap. 4 § rättegångsbalken och 3 § lagen [1971:289] om allmänna förvaltningsdomstolar).

Efter förslag från Bisyssleutredningen i betänkandet *Offentligt anställdas bisysslor* (SOU 2000:80) skärptes reglerna om bisysslor i LOA från och med den 1 januari 2002 (se prop. 2000/01:147 och bet. 2001/02:AU2). En anmälningsskyldighet infördes som innebär att en arbetstagare i offentlig anställning ska lämna upplysningar till arbetsgivaren om aktuella bisysslor. Ordinarie domare är skyldiga att på eget initiativ göra en sådan anmälan.

Enligt vår mening är det viktigt att reglerna om bisysslor är utformade på ett sådant sätt att de bidrar till att upprätthålla förtroendet för domstolarna liksom för rättsväsendet i övrigt. Vi utgår från att utvecklingen här noga följs och att erfarenheterna från de skärpande förändringarna i LOA utvärderas. Om det visar sig behövt kan det finnas skäl att initiera ytterligare lagstiftningsåtgärder.

## 21 Utnämningen av ordinarie domare

### 21.1 Bakgrund

#### 21.1.1 Allmänna utgångspunkter

Den nuvarande bestämmelsen i 11 kap. 1 § regeringsformen ställer krav på att det i varje domstol, med några undantag, ska finnas ordinarie domare. Med ordinarie domare menas en vid domstol anställd domare som har s.k. fullmakt. Enligt 3 § första stycket lagen (1994:261) om fullmaktsanställning ska ordinarie domare utnämnas med fullmakt. Det är regeringen som i de olika domstolsinstruktionerna bestämmer vilka domaranställningar som ska vara ordinarie. Det anges exempelvis i förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion att lagmän, rådmän, fastighetsråd och miljöråd är de domare vid en tingsrätt som ska anställas med fullmakt och därigenom vara ordinarie domare.

Vid sidan av de ordinarie domarna finns det i de olika domstolarna domare som inte är fast anställda i domstolen utan är förordnade att vara domare på viss tid eller för visst mål. Det gäller bl.a. nämndemän, sakkunniga ledamöter i patent- eller miljömål samt Arbetsdomstolens intresseledamöter. Fiskaler och assessorer, som deltar i hovrätternas och kammarrätternas domarutbildning, är s.k. icke ordinarie domare. De är anställda som domare vid domstolen men är inte anställda med fullmakt.

Som har diskuterats i tidigare avsnitt är det av central betydelse för domstolarnas självständighet och legitimitet att domare utnämns på ett sätt som säkerställer en bred och kvalitativt hög rekrytering samtidigt som utnämningsförfarandet dels vinner förtroende bland medborgarna, dels ger uttryck för domstolarnas och domarnas oberoende ställning. Det får inte finnas någon som

helst risk för misstankar om att landets domare har utnämnts efter andra hänsyn än sådana som är uteslutande objektiva och sakliga.

Utnämningen av domare tillmäts också särskild betydelse i flera av de internationella dokument som rör domstolarnas oberoende och som har berörts i föregående kapitel. Detta gäller t.ex. FN:s Grundprinciper för rättsväsendets oberoende och i ännu högre grad Europarådets rekommendation om domares oberoende, skicklighet och roll.

FN-principerna innehåller krav bl.a. på att metoderna för urval av domare ska ha en garanti mot tillsättning på ovidkommande grunder.

Europarådets rekommendationer stadgar beträffande domarrekryteringar att den myndighet som är behörig att fatta beslut om urval av domare och deras karriär bör vara oberoende av regering och förvaltning. För att garantera detta oberoende bör myndighetens ledamöter väljas av domstolsväsendet och dess arbetsordning beslutas av myndigheten själv. Om ett lands konstitution eller rättsliga bestämmelser och traditioner medger att domare utnämns av regeringen, bör det enligt rekommendationen finnas garantier för att utnämningförfarandet är klart och tydligt och i praktiken oberoende. Det anges vidare att detta förfarande inte får påverkas av andra överväganden än sådana som är relaterade till objektiva kriterier såsom kvalifikationer, integritet, förmåga och skicklighet. Som exempel på sådana garantier anges bl.a. inrättandet av ett särskilt och kompetent organ som i utnämningsfrågor ger regeringen råd som regeringen i praktiken följer.

### **21.1.2 Dagens ordning för utnämning av ordinarie domare**

En lagfaren domare ska vara svensk medborgare och ha avlagt svensk juris kandidatexamen eller juristexamen. Under vissa förutsättningar jämföras med sådan examen en juristutbildning som till övervägande del har ägt rum i ett annat nordiskt land. Det uppställs inte något formellt krav på genomgången domarutbildning eller notariemeritering. Det finns också bland de ordinarie domarna ett mindre antal jurister med en annan juridisk yrkesbakgrund, som t.ex. advokat eller åklagare. Det stora flertalet ordinarie domare har dock genomgått den domarutbildning som genomförs vid landets hovrätter och kammarrätter. En beskrivning av denna utbildning

finns bl.a. i betänkandet *En öppen domarrekrutering* (SOU 2003:102).

Dagens ordning vid utnämningen av ordinarie domare kan kortfattat beskrivas på följande sätt. Det stora flertalet anställningar, drygt 90 %, tillsätts efter ett ansökningsförfarande, där anställningarna ledigförklaras och intresserade kandidater ger in skriftliga ansökningar. Domarnämnden – som den 1 juli 2008 ersatte Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet – bereder ansökningarna och lämnar förslag till regeringen på vilken sökande som bör utnämnas. Ofta innehåller förslaget flera kandidater och dessa har då inbördes rangordnats. Regeringen är inte bunden av Domarnämndens förslag. I de fall då regeringen går ifrån rangordningen förekommer det ibland att regeringen vidtar ytterligare beredning i ärendet innan tillsättningsbeslutet fattas.

De högsta domarbefattningarna behandlas dock inte av Domarnämnden. Dessa tillsätts i stället direkt av regeringen efter ett s.k. kallelseförfarande utan att den aktuella anställningen ledigförklarats. Förfarandet är således slutet. Sedan en tid har ett samrådsförfarande börjat tillämpas inom Regeringskansliet, som innebär att regeringen beträffande flertalet anställningar av detta slag samråder med en grupp personer från olika juridiska verksamhetsgrenar. Det finns även en ordning, som grundas på konstitutionell praxis, vid utnämningen av ledamöter till de två högsta domstolarna. Regeringen samråder då informellt med den berörda domstolen inför utnämningsbeslutet. De anställningar som omfattas av kallelseförfarandet är bl.a. de som justitie- och regeringsråd, hovrätts- och kammarrättspresident, hovrätts- och kammarrättslagman samt lagman vid de största tings- och länsrätterna.

### 21.1.3 Tidigare utredningar

Frågan om utformningen av förfarandet vid utnämningen av ordinarie domare har som redan berörts utretts tidigare, bl.a. av 1993 års domarutredning i betänkandet *Domaren i Sverige inför framtiden – utgångspunkter* (SOU 1994:99) och Domarutredningen 2001 (SOU 2003:102).

Den kommitté som dock särskilt ägnade sig åt frågan om förändringar av förfarandet vid domarutnämningar var Kommittén om domstolschefens roll och utnämningen av högre domare.

Kommitténs uppdrag i denna del var som namnet antyder att se över förfarandet vid utnämningen av de högsta domarna, dvs. de som i dag utnämns efter ett kallelseförfarande. Kommitténs förslag, som presenterades i betänkandet *Domarutnämningar och domstolsledning* (SOU 2000:99), kan sammanfattas på följande sätt.

Kommittén ansåg att även de högsta domarbefattningarna ska tillsättas efter ett förfarande där de förklaras lediga innan de tillsätts och intresserade kandidater ges tillfälle att ge in en ansökan. Ansökningarna ska enligt förslaget beredas av en särskild från riksdag och regering fristående förslagsnämnd, som efter referensinhämtning, intervjuer och andra beredningsåtgärder lämnar ett motiverat och rangordnat förslag till regeringen. Förslaget ska som huvudregel omfatta de tre kandidater som enligt nämnden är bäst lämpade för tjänsten. Vid sidan av ansökningsförfarandet ska en ordning med intresseanmälningar införas. Personer som är intresserade av exempelvis en viss typ av domarbefattning ska på detta sätt kunna ge det till känna för nämnden även om det inte just då finns någon sådan ledigförklarad anställning.

Nämnden ska enligt kommitténs förslag bestå av sju ledamöter, varav fyra ska vara domare, en advokat och två representanter för allmänheten. Till nämnden ska dessutom ett kvalificerat kansli vara knutet.

Regeringen ska kunna välja fritt bland de tre ledamöter som satts upp på förslag. Om regeringen önskar utnämna någon som inte föreslagits av nämnden ska frågan först återremitteras till nämnden. Om nämnden även efter återremittering vidhåller sina kandidatförslag, ska regeringen, om den avser att inte följa nämndens förslag, vara skyldig att anmäla förhållandet för riksdagens justitieutskott. Utskottet ska därefter hålla offentlig utfrågning av den kandidat regeringen förordar och den kandidat nämnden fört upp som sitt första förslag. Utskottet kan därefter välja att yttra sig i frågan om vilken kandidat som är bäst lämpad för tjänsten och regeringen ska i så fall vara bunden av detta yttrande.

Kommitténs ledamöter var eniga om huvuddelen av förslaget – att även de högsta domarbefattningarna ska ledigförklaras, att ansökningarna ska beredas i en förslagsnämnd och att en möjlighet till intresseanmälningar ska införas. Två av kommitténs sakkunniga ansåg att kallelseförfarandet skulle bibehållas vid utnämningar av justitie- och regeringsråd. Beträffande den del av förslaget som

rörde vad som ska gälla om regeringen önskar utnämna någon som inte förts upp på förslag reserverade sig emellertid en minoritet av ledamöterna. Minoriteten ansåg att regeringen efter återremittering av frågan till nämnden ska vara oförhindrad att utnämna den kandidat som regeringen föredrar utan att behöva anmäla frågan till riksdagen. Den föreslagna ordningens öppna ansökningsförfarande ansågs av minoriteten innebära sådana ökade möjligheter till insyn och kontroll att det skulle föreligga tillräckliga garantier mot att regeringen missbrukar sin utnämningssmakt. Ytterligare en ledamot reserverade sig mot att regeringen över huvud taget skulle kunna utnämna någon som inte föreslagits av nämnden.

Kommitténs förslag har remissbehandlats. Förslaget att alla domaranställningar ska vara föremål för ett öppet ansökningsförfarande, beredas av en förslagsnämnd och att intresseanmälningar ska kunna göras mottogs positivt av remissinstanserna. Många instanser invände dock mot att en särskild förslagsnämnd inrättas för handläggning av endast de högsta befattningarna. Det vore enligt dessa synpunkter lämpligare med endast en förslagsnämnd som bereder samtliga utnämningsärenden. Merparten av remissinstanserna ansåg inte att regeringen ska vara bunden av nämndens förslag. Många menade dock att regeringen ska vara skyldig att återremittera ärendet till nämnden innan regeringen utnämner någon som inte föreslagits av nämnden. Samtliga remissinstanser som yttrade sig särskilt i frågan om anmälan till riksdagens justitieutskott avstyrkte förslaget.

#### 21.1.4 Domarutnämningar i Danmark, Finland och Norge

Danmark, Finland och Norge tillämpar sedan en tid tillbaka utnämningförfaranden där samtliga anställningar ledigförklaras och där ansökningar före utnämningsbeslutet bereds i en särskild nämnd. I samtliga länder tillämpades förut ett mer slutet förfarande med beredning inom ministeriet. Motiven bakom reformerna var i samtliga fall att åstadkomma en ökad öppenhet och legitimitet liksom att öka förutsättningarna för en god rekrytering till domarkåren.

I Danmark bereder Dommerudnævnelserådet ansökningarna och föreslår en kandidat för regeringen. Regeringen kan utnämna någon annan sökande men bara efter att ha anmält frågan till Folketingets retsutvalg.

I Norge bereds ansökningarna av Instillingsrådet för dommere som efter beredningen lämnar ett förslag på tre rangordnade kandidater till regeringen. Regeringen är inte bunden av förslaget.

I Finland skiljer man mellan ansöknings- och anmälningstjänster. Alla domarbefattningar utom de som ledamot och president i de två högsta domstolarna är ansökningstjänster. Innan en ansökningstjänst ska tillsättas ledigförklaras den varefter intresserade kandidater kan ge in en skriftlig ansökan. Beredningen sker i Domarförslagsnämnden som ger förslag på tre rangordnade kandidater till regeringen. Regeringen gör i sin tur en framställan till presidenten som fattar utnämningsbeslutet. Varken regeringen eller presidenten är bundna av nämndens förslag.

Anmälningstjänsterna förklaras vakanta i stället för att ledigförklaras. I lagen anges dock att detta ska ske ”på samma sätt som då tjänster förklaras lediga”. Anmälningstjänsterna bereds inte av Domarförslagsnämnden utan inom den aktuella domstolen eller, om det rör sig om en anställning som president vid domstolen, inom Justitieministeriet. Även någon som inte anmält sitt intresse kan utnämnas till en anmälningstjänst. Regeringen och presidenten är när det gäller ansökningstjänsterna däremot bundna av vilka som har ansökt om att få den aktuella tjänsten.

I Norge och Danmark är huvudregeln att uppgifter om kandidaternas namn är offentliga. Undantag kan efter begäran medges och namnet ersätts då med en anonymiserad uppgift, t.ex. ”kvinna, advokat, 53 år”. I Finland är uppgifter om vilka som sökt en tjänst – respektive vilka som anmält sitt intresse till en anmälningstjänst – alltid offentliga.

## 21.2 Överväganden

### 21.2.1 Principiella utgångspunkter

**Vår bedömning:** Förfarandet vid utnämningen av ordinarie domare ska vara utformat på ett sådant sätt att domstolarnas och domarnas självständiga ställning inte kan ifrågasättas. Utnämningförfarandet måste också säkerställa en bred och kvalitativt hög rekrytering.

Ett självständigt och oberoende domstolsväsende förutsätter ett utnämningförfarande som innebär att självständigheten inte med fog kan ifrågasättas. Domare ska med andra ord inte bara vara självständiga utan ska också, som Europadomstolen har uttryckt det, ”synas vara det”. Domarnas självständiga ställning är alltså beroende av ett utnämningförfarande av hög kvalitet och utan risk för ovidkommande hänsyn.

Det stora flertalet ordinarie domare utnämns som berörts i ett öppet ansökningsförfarande. Underlaget för regeringens beslut att utnämna en viss person är i dessa fall tillgängligt och kan på olika sätt granskas. Kritik har däremot riktats mot förfarandet vid utnämningen av de högsta domarbefattningarna. Kritiken har främst riktat in sig på bristen på öppenhet och att domarnas oberoende i förhållande till regeringen riskerar att kunna ifrågasättas när tillsättningsprocessen och beslutsunderlaget inte är föremål för insyn. Redan misstanken om ett bristande oberoende är enligt vår mening olycklig och riskerar att inverka menligt på allmänhetens förtroende för rättsväsendet. För att domstolarna ska kunna fylla sin centrala samhällsfunktion måste medborgarna kunna känna tillit och förtroende för domstolarna. Tillsättningsförfarandet måste vidare vara inrättat på ett sådant sätt att det säkerställer en bred och kvalitativt hög rekrytering.

Enligt vår mening finns det anledning att ta fasta på de slutsatser som drogs och huvuddragen i de förslag som lämnades av Kommittén om domstolschefens roll och utnämningen av högre domare. Det finns i detta sammanhang anledning att erinra om att det rådde enighet i kommittén om huvuddragen i förslagen och att oenigheten endast gällde vad som skulle gälla om regeringen önskade utnämna någon som inte hade föreslagits av nämnden. Vi återkommer till denna fråga nedan. Vidare mottogs förslagen i de delar det rådde enighet om övervägande positivt av remissinstanserna. Kommitténs förslag i dessa delar ligger dessutom väl i linje med utvecklingen i övriga Norden.

Våra förslag i de kommande avsnitten bygger mot denna bakgrund i betydande grad på kommitténs slutsatser.



## 21.2.2 Uppgiften att utnämna ordinarie domare

**Vårt förslag:** Regeringen ska även fortsättningsvis utnämna ordinarie domare. Uppgiften ska inte kunna delegeras.

I Sverige liksom i de flesta andra västeuropeiska länder är det, vilket har framgått av redovisningen ovan, den verkställande makten som utnämner domare. Det skulle i och för sig vara tänkbart med en annan ordning.

Ett sådant alternativ kunde vara att domstolarna själva utnämner sina domare. En fördel med detta skulle vara att utnämningarna hanterades av personer som kan förväntas ha en ingående kännedom om de flesta sökande och ha god kunskap om den dagliga verksamheten och personalbehovet hos domstolarna.

Ansvar för utnämningar av detta slag bör dock enligt vår mening ligga hos ett organ som direkt eller indirekt hämtar sitt mandat hos folket. Om domstolarna själva utnämnde sina ledamöter skulle domstolarna riskera att betraktas som en "stat i staten" som inte är föremål för demokratisk kontroll och insyn. Att domstolarna själva utnämner domare är också mycket ovanligt i ett internationellt perspektiv. En annan sak är att domare bör medverka i den beredningsprocess som leder fram till en domarutnämning, något som vi återkommer till nedan.

Ett annat alternativt utnämningsorgan är folkrepresentationen, dvs. riksdagen. För en sådan ordning talar demokratihänsyn: utnämningmakten skulle utövas av det organ som representerar landets medborgare. Utöver praktiska problem – det skulle sannolikt vara väldigt tidskrävande att anlita ett så stort organ för varje utnämningsbeslut – talar emellertid principiella argument mot en sådan ordning. Det finns en alltför stor risk för att partipolitiska hänsyn och domarkandidaternas politiska hemvist skulle kunna spela in i utnämningarna. I vart fall skulle det hos allmänheten kunna uppstå misstankar om att sådana hänsyn tas.

Ytterligare alternativ, exempelvis att låta statschefen eller ett särskilt inrättat organ, en utnämningsmyndighet, utöva utnämningmakten vore enligt vår mening främmande för svenska konstitutionella traditioner och är därför inte aktuella.

Vi kommer därför, i likhet med tidigare utredningar, till slutsatsen att regeringen också fortsättningsvis bör utnämna de ordinarie domarna. Det är enligt regeringsformen regeringen som

styr riket och den gör det under ett konstitutionellt ansvar. I detta ligger, som en beståndsdel, att utnämna domare.

En ordning där regeringen utnämner domare står inte i sig i strid med Sveriges internationella förpliktelser under förutsättning att utnämningarna sker på objektiva och sakliga grunder. Europarådets rekommendation om domares oberoende, skicklighet och roll utgår visserligen från att domare ska utnännas av ett fristående organ och inte av regeringen. Rekommendationen möjliggör dock även att utnämningarna görs av regeringen, om detta står i överensstämmelse med det enskilda medlemslandets lagstiftning och traditioner. För att regeringen ska godtas som utnämningssmakt kräver rekommendationen att utnämningssprocessen är genomlyslig och fristående. Detta kan garanteras bl.a. genom att beredningen sker av ett från regeringen fristående organ som har till uppgift att fungera som rådgivare åt regeringen och vars råd i praktiken också följs av regeringen. Vi återkommer till denna fråga.

Den nuvarande möjligheten i regeringsformen för regeringen att delegera det faktiska utnyttjandet av makten att utnämna ordinarie domare till någon annan myndighet bör dock enligt vår mening avskaffas. I 11 kap. 9 § regeringsformen ges i dag en generell möjlighet till delegering av regeringens utnämningssbefogenheter. När det gäller de ordinarie domarna är denna möjlighet begränsad i lag (4 kap. 2 § rättegångsbalken respektive 3, 10 och 15 §§ lagen [1971:289] om allmänna förvaltningsdomstolar). Uppgiften att utnämna ordinarie domare är av särskild, konstitutionell natur och att denna uppgift ska tillkomma endast regeringen bör regleras i grundlag. Motsvarande ordning är också uttryckligen grundlagsfäst i många andra europeiska konstitutioner. En ändring med sådant innehåll har föreslagits även av tidigare utredningar, bl.a. 1993 års domarutredning och Kommittén om domstolschefens roll och utnämningen av högre domare. Vi föreslår en ändring av regeringsformen i denna del.

### 21.2.3 Ansöknings- eller kallelseförfarande

**Vårt förslag:** Alla domarbefattningar ska ledigförklaras innan de tillsätts. Det innebär att dagens kallelseförfarande avskaffas. Till systemet med ansökningar knyts en ordning med intresseanmälningar. Intresserade personer ska själva kunna anmäla sitt intresse för antingen en viss befattning eller en viss typ av befattning eller efter samtycke föras upp på en lista med intresseanmälningar.

Öppenhets- och demokratihänsyn talar för ett öppet ansökningsförfarande. Uppgifter om vilka som sökt en anställning blir med ett sådant förfarande tillgängliga, något som möjliggör både granskning och debatt. Ett ansökningsförfarande kan även ge kännedom om ytterligare kandidater som inte skulle ha fångats upp inom ramen för ett slutet tillsättningsförfarande. Ett öppet förfarande möjliggör också insyn för alla de som konkurrerar om anställningen, vilket kan stödja förfarandets kvalitet och legitimitet.

Vi menar att kraven på offentlighet och insyn gör sig gällande i minst lika hög grad beträffande de högsta domaranställningarna. I likhet med Kommittén om domstolschefens roll och utnämningen av högre domare anser vi mot denna bakgrund att öppenhetskraven bäst tillgodoses genom att samtliga ordinarie domarbefattningar offentligt ledigförklaras och blir möjliga att söka för intresserade kandidater.

Med anledning av tidigare förslag som rört en övergång till ett öppet ansökningsförfarande även för de högsta domarbefattningarna har farhågor förts fram om risken för en försvärad rekrytering. Dessa farhågor har grundat sig på en oro för att det för främst jurister med en privat anställning skulle vara känsligt att offentligt framträda som sökande till en domarbefattning. Ett antal väl lämpade personer skulle av den anledningen kanske därför aldrig komma i fråga för en anställning. Dessa synpunkter har främst förts fram när det gäller utnämningen av ledamöterna i Högsta domstolen och Regeringsrätten.

Farhågor av detta slag ska enligt vår mening inte förringas men heller inte överdrivas. Det kan redan nu konstateras en viss förändring beträffande de s.k. rådstjänsterna, som ju är föremål för ett ansökningsförfarande. Det har under senare år blivit vanligare att advokater söker sådana anställningar, trots den offentlighet som

en ansökan innebär. Möjligen är det därför delvis en attitydfråga. En ny juristgenerations ändrade värderingar och en större erfarenhet av ett öppnare förfarande kan förväntas förändra sådana attityder. Det kan enligt vår mening dessutom hävdas att ett kallelseförfarande i sig riskerar att göra rekryteringen snävare, eftersom systemet förutsätter kännedom om lämpliga och intresserade kandidater.

Enligt vår uppfattning är argumenten för öppenhet och insyn under alla förhållanden så starka att de väger över de redovisade farhågorna. En ordning där alla domarbefattningar offentligt ska ledigförklaras bör därför införas.

Det är emellertid möjligt att det, främst under en övergångsperiod, av vissa kan uppfattas som känsligt att söka en domaranställning eftersom uppgifter om ansökan blir offentliga. Utöver ordningen med ledigförklaringar och ansökningar föreslår vi därför att ett system med generella intresseanmälningar införs. Personer som är intresserade av en viss domaranställning eller en viss typ av befattning kan med en sådan ordning anmäla sitt intresse även om en sådan befattning ännu inte förklarats ledig. Uppgifter om vem som anmält sitt generella intresse ska på samma sätt som vanliga ansökningar vara offentliga. Vi utgår dock från att ett anmälningssystem av detta slag kan utgöra ett mer tilltalande alternativ för en tänkbar kandidat som på grund av handlingsoffentligheten drar sig för att öppet söka en viss ledigförklarad tjänst. Detta gäller särskilt mot bakgrund av att det också bör bedrivas ett aktivt rekryteringsarbete för att locka lämpliga kandidater till lediga domarbefattningar. Om en sådan kandidat ger sitt samtycke bör han eller hon kunna föras upp på listan över intresseanmälningar. Ett rekryteringsarbete av detta slag bör bli en uppgift för en sådan oberoende nämnd som behandlas i det följande avsnittet.

### 21.2.4 Beredning i en förslagsnämnd

**Vårt förslag:** Ärenden om utnämning av ordinarie domare ska beredas i en förslagsnämnd.

Lämpligt antal ledamöter i nämnden är nio. Av dessa ska sex vara domare och representera de olika domstolsslagen och instanserna, en vara advokat och två representanter för allmänheten. Domarna förordnas av regeringen efter att ha nominerats av respektive domstolskategori. Advokaten förordnas av regeringen efter nominering av Sveriges Advokatsamfund. Representanterna för allmänheten väljs av riksdagen.

Nämnden ska ges ett starkt administrativt stöd av ett kansli där ordinarie eller f.d. ordinarie domare ingår. Nämnden ska bedriva ett eget aktivt rekryteringsarbete.

I regeringsformen slås fast att grunderna för utnämningssörfarandet regleras i lag. Vi föreslår också en lag om utnämningen av ordinarie domare.

Med regeringen som det utnämmande organet inställer sig frågan hur man från konstitutionella synpunkter kan skapa garantier mot misstankar om att den verkställande makten missbrukar utnämningssmakten. Vissa regleringar finns som avser att utgöra sådana garantier. Regeringen utövar sin utnämningssmakt under konstitutionellt ansvar och står under riksdagens kontroll. Regeringen är skyldig att i varje utnämningssärende följa bestämmelserna i 11 kap. 9 § andra stycket regeringsformen. Där anges att, vid tillsättning av statliga tjänster, dvs. även domartjänster, avseende ska fästas endast vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet.

Beredningen är dock, som har beskrivits ovan, beträffande vissa av tjänsterna i dag starkt knuten till regeringen och sker inte i ett öppet förfarande. Möjligheterna till granskning och kontroll är därmed beträffande dessa tjänster begränsade. Genom den föreslagna ordningen med ledigförklaring skapas en öppenhet. De faktiska möjligheterna till konstitutionell granskning och insyn ökar därmed.

Detta leder oss till slutsatsen att det i beredningen av de utnämningar som i dag är s.k. kallelsetjänster bör finnas inslag av utomstående medverkan. Detta kan åstadkommas på olika sätt. Man kan tänka sig en samrådsskyldighet för regeringen före utnämningssörfarandet med ett rådgivande organ bestående

exempelvis av representanter för de olika juridiska verksamhetsgrenarna eller av partirepresentanter. På det sättet skulle en viss grad av insyn förekomma i utnämningsprocessen. Regeringen har som nämnts också börjat tillämpa ett förfarande av sådant slag inför utnämningen av flertalet av de högsta domarbefattningarna. Samrådsalternativ av detta slag tillgodoser dock enligt vår mening inte de krav på öppenhet som bör ställas. Kommittén om domstolschefens roll och utnämningen av högre domare gjorde samma bedömning.

I de internationella dokument som innehåller principer för att garantera oberoende domstolar och domare är ett genomgående moment att det i beredningen av domarutnämningar bör ingå någon form av medverkan av ett från utnämningmakten oberoende organ. Även här finns olika alternativ.

Ett sådant vore att låta riksdagen medverka i beredningen. För en sådan ordning talar främst demokratihänsyn. En ordning, liknande den i USA för de högsta domarna, där riksdagen skulle godkänna regeringens val av kandidat skulle dock i praktiken innebära att riksdagen beslutar om vem som utnämns till domare. Samma skäl som redan anförts mot riksdagen som utnämningorgan kan därför anföras även mot en ordning som ger riksdagen en roll under beredningsfasen.

Om beredningen i stället skedde i ett från både riksdagen och regeringen organisatoriskt oberoende organ med bred sammansättning och erfarenhet, en förslagsnämnd, skulle råd till regeringen kunna ges utan risk för misstankar om partipolitisering. Nämnden skulle kunna lämna förslag på lämpliga kandidater till regeringen. En sådan ordning tillämpas i många länder, t.ex. i de nämnda nordiska länderna och i Frankrike. Vi anser att en ordning med beredning i en sådan fristående nämnd är den bästa. En lösning av detta slag skulle också ligga väl i linje med Sveriges internationella åtaganden.

Vi föreslår således att en förslagsnämnd bereder ansökningar även till de högsta domarbefattningarna. En konsekvens av förslaget blir att samtliga domare utnämns efter ett öppet ansökningsförfarande och efter beredning i en förslagsnämnd. Det framstår enligt vår mening därför som mer naturligt att inrätta en förslagsnämnd med behörighet att hantera samtliga ärenden än att låta den nuvarande Domarnämnden verka vid sidan av den nu diskuterade nämnden. Vi föreslår därför att det här föreslagna förfarandet ska omfatta samtliga ordinarie domarbefattningar.

*Reglering i grundlag och i lag*

För att markera nämndens självständiga ställning i förhållande till riksdag och regering bör nämnden vara ett lagreglerat organ. Särskilt med tanke på den vikt som de internationella dokumenten tillmäter nämnden och dess oberoende i beredningsprocessen bör bestämmelser om nämndens uppgifter och sammansättning ges i lag. Vi lämnar därför förslag på en lag om utnämningen av ordinarie domare.

Vidare bör det i regeringsformen tas in en bestämmelse som anger att grunderna för förfarandet vid beslut om anställning som ordinarie domare meddelas i lag. Att på detta sätt i grundlag slå fast att domarutnämningar ska ske i ett reglerat förfarande och att bestämmelserna om detta ska beslutas av riksdagen markerar utnämning förfarandets betydelse för domstolarnas oberoende.

*Nämndens sammansättning och uppgifter*

Nämnden bör ha en kvalitativt sett hög sammansättning och dess ledamöter bör representera en bred erfarenhet och kompetens inom det juridiska området. Nämnden bör vara tillräckligt stor för att garantera en så bred kompetens som möjligt men inte så stor att den inte kan arbeta effektivt. Ett lämpligt antal ledamöter är enligt vår mening nio. Av dessa bör sex vara domare och utgöra representanter för olika domstolsslag och instanser. Att domare på detta sätt utgör en majoritet av nämndens ledamöter stämmer väl överens med de nämnda internationella dokumenten som bl.a. behandlar domares självständighet. Där talas om avgörande inflytande för domare eller en sammansättning med minst hälften domare i det oberoende externa organet.

Vi anser att det avgörande för valet av ledamöter i nämnden bör vara enskilda domares lämplighet och intresse för ett arbete av detta slag. Inte bara domstolschefer bör därför kunna komma i fråga som de ledamöter som ska representera domstolarna.

Utöver de ledamöter som är domare bör även ledamöter med andra erfarenheter medverka i beredningen. Vi föreslår att två ledamöter bör vara representanter för allmänheten. En sådan representation syftar till att öka insynen i utnämningsprocessen och därmed bidra till att öka allmänhetens förtroende för förfarandet.

Vidare anser vi att en ledamot bör vara advokat. Det finns givetvis andra yrkeskategorier vilkas erfarenheter och kunskap skulle utgöra värdefulla bidrag i beredningsarbetet. Som exempel kan företrädare för åklagarväsendet och universiteten nämnas. Eftersom nämnden för att kunna arbeta effektivt inte bör vara för stor måste emellertid ett begränsande val göras. Vi anser under dessa förutsättningar att en advokatrepresentation i nämnden framstår som mest värdefull. Advokater är, till skillnad från åklagare och personer som verkar vid universiteten, ofta verksamma inom hela det juridiska fältet. De är ombud för medborgarna i olika rättsliga ärenden både utom och inför rätta och kan således sägas representera den rättssökande allmänheten. Dessutom kan en advokatrepresentation i nämnden antas öka förutsättningarna för att lyckas med den uttalade ambitionen med en öppnare domarrekrutering, dvs. att fler domare bör utnämnas med en annan bakgrund än den traditionella s.k. domarbanan.

De ledamöter som är domare och den som är advokat bör förordnas av regeringen, domarna efter att ha nominerats av respektive domstolskategori och advokaten efter att ha föreslagits av Advokatsamfundet.

En särskild fråga blir då hur de två representanterna för allmänheten bör utses. Man kan tänka sig att även dessa ledamöter utses av regeringen. Det förekommer i olika sammanhang att regeringen för olika uppgifter, såsom representanter i en myndighets styrelse eller en nämnd, utser medborgare att företräda ett allmänintresse. En annan lösning är att riksdagen genom val utser de två företrädarna. Detta är en mer ovanlig lösning men förekommer även den, exempelvis beträffande ledamöter av Statsrådsarvodesnämnden och Stiftelsen Riksbankens jubileumsfond.

Vi anser att den senare ordningen är att föredra. Att vissa av nämndens ledamöter väljs av riksdagen och att regeringen förordnar övriga ledamöter ger balans och synliggör nämndens fristående och oberoende karaktär. De ledamöter som ska representera allmänheten bör vara omdömesgilla personer som åtnjuter ett brett förtroende. Även f.d. riksdagsledamöter och f.d. statsråd bör kunna komma i fråga för ett sådant uppdrag.

Förutsättningarna för omsättning och vitalisering ökar om mandatperioden inte är för lång. Det finns emellertid även stora fördelar med kontinuitet och erfarenhet varför mandattiden inte bör vara alltför kort. Vi föreslår att ledamöterna bör förordnas för



högst fyra år. Det bör inte finnas några formella hinder för ett omförordnande. Av stor vikt för arbetets kvalitet och kontinuitet är dock att inte samtliga ledamöter byts ut samtidigt, varför alla förordnanden inte bör löpa ut vid samma tidpunkt. En tänkbar praktisk ordning för att åstadkomma detta skulle kunna vara att ledamöterna för den första mandatperioden förordnas för olika långa tidsperioder.

Nämnden bör ges ett starkt administrativt stöd genom ett kansli som bereder och föredrar ärendena inför nämnden. Det är viktigt att det där finns domarerfarenhet, både med hänsyn till den referensinhämtning som kan förutsättas äga rum och då nämnden och dess kansli bör bedriva ett aktivt rekryteringsarbete. Beträffande båda dessa aspekter torde egna yrkeserfarenheter och den personkännedom som följer av tjänstgöringen som domare vara en fördel. I kansliet bör därför ingå bl.a. ordinarie eller f.d. ordinarie domare. För chefsrekryteringar kan det även behövas professionell specialistkunskap som kan inhämtas t.ex. genom anlitan­de av extern konsulthjälp.

Nämndens uppgift ska vara att till regeringen lämna förslag på lämpliga kandidater till lediga domarbefattningar. Nämndens kandidatförslag kan grunda sig både på en genomgång av inkomna ansökningshandlingar beträffande en viss ledigförklarad anställning och på de mer generellt utformade intresseanmälningar som berörts i föregående avsnitt.

Nämnden föreslås, utöver att bereda ansökningar och lämna kandidatförslag till regeringen, som berörts också bedriva ett aktivt rekryteringsarbete för att öka förutsättningarna för en bred rekrytering med kvalificerade kandidater. Nämndens breda sammansättning torde medföra en god personkännedom. Nämndens ledamöter bör därför ges möjlighet att kontakta personer som de anser är lämpade för en domarbefattning och uppmuntra dem att ansöka om en viss befattning eller anmäla sitt generella intresse.

Om personen ifråga ger sitt samtycke bör nämnden själv kunna föra upp honom eller henne på listan över intresseanmälningar. Som antytts i tidigare avsnitt kan denna ordning bidra till att minska de problem som ett offentligt ansökningsförfarande har befarats innebära. Om en i och för sig intresserad kandidat drar sig för att själv ansöka eller anmäla sitt intresse, är det sannolikt lättare att öppet stå till förfogande för en domarutnämning om man uppmuntrats därtill av nämnden och man själv endast medgett att förekomma på en generell intresselista. Den potentiella kandidaten

har därmed inte gett till känna sin avsikt att byta jobb utan endast förklarat sig vara beredd att överväga en domarbefattning om tillfälle ges.

### 21.2.5 Regeringens handläggning efter nämndens förslag

**Vårt förslag:** Nämnden ska lämna regeringen ett offentligt förslag på lämpliga kandidater till lediga domarbefattningar. Förslaget ska som regel omfatta flera kandidater som är inbördes rangordnade. Regeringen ska inte vara bunden av nämndens kandidatförslag. Ärendet ska dock återremitteras till nämnden innan regeringen utnämner någon som inte omfattas av nämndens förslag.

Två särskilda frågor är hur nämndens kandidatförslag ska vara utformat och i vilken utsträckning regeringen ska vara bunden av förslaget. Man kan här tänka sig olika lösningar rörande frågorna hur många kandidater som ska föreslås av nämnden, om dessa ska vara inbördes rangordnade, om regeringen ska vara bunden att utnämna någon av de föreslagna kandidaterna samt vad som ska gälla om regeringen önskar utnämna någon annan.

Vi anser att det är av vikt att betona att det som tidigare angetts är regeringen som innehar utnämningmakten och att det nya förfarande som vi föreslår inte syftar till att ändra detta förhållande. Regeringens utnämningmakt bör inte inskränkas genom bestämmelser som i praktiken helt begränsar regeringens handlingsutrymme vid beslutsfattandet. Sådana begränsningar skulle kunna åstadkommas exempelvis genom att förslagsnämnden endast ska föreslå en kandidat till utnämningen.

Genom att beredningsförfarandet nu stärks och möjligheterna till insyn ökar förbättras förutsättningarna för konstitutionsutskottets granskning. På detta sätt skapas enligt vår mening erforderliga garantier för att regeringen använder sig av utnämningmakten på ett korrekt sätt.

I enlighet med dessa utgångspunkter anser vi att förslagsnämnden bör lämna ett förslag som i normalfallet omfattar fler än en kandidat. En huvudregel bör vara att de tre bäst lämpade kandidaterna föreslås. Dessa bör rangordnas inbördes och förslaget ska vara motiverat. Om ett tillsättningsärende avser fler än en

anställning vid samma domstol, vilket inte är ovanligt, bör givetvis nämndens förslag omfatta minst så många kandidater som motsvaras av antalet anställningar. Det är dock inte rimligt att i sådana fall kräva att nämnden beträffande varje anställning ska föreslå tre olika kandidater.

Det bör stå regeringen fritt att utnämna någon annan sökande till den aktuella tjänsten eller någon som anmält sitt generella intresse. I annat fall skulle regeringens reella utnämningssmakt begränsas. Innan regeringen utnämner någon annan kandidat bör dock ärendet återremitteras till nämnden för yttrande. Även om nämnden också efter återremittering står fast vid sitt kandidatförslag, ska regeringen kunna utnämna den kandidat den själv anser bäst lämpad. Det ska dock påpekas att det, för att inte syftet med den föreslagna nya ordningen förfelas, inte kan komma ifråga att regeringen utnämner någon som varken har ansökt eller anmält sitt intresse, på eget eller nämndens initiativ. Det får vidare förutsättas att det endast i undantagsfall torde bli aktuellt att regeringen utnämner någon som inte ens har tagits upp som en av nämndens tre kandidatförslag.

Vårt förslag innebär alltså inte någon skyldighet för regeringen att anmäla frågan till riksdagen om den inte delar nämndens kandidatförslag. Regeringen utövar utnämningssmakten under konstitutionellt ansvar. För att utnämningssmakten ska vara reell ska regeringen enligt vår uppfattning inte frånhända sig beslutanderätten i ett utnämningssärende. Det föreslagna beredningsförfarandet ger dessutom som nämnts tillräckliga garantier mot att regeringen missbrukar sin utnämningssmakt.

## 22 Avskedande och disciplinansvar avseende domare

### 22.1 Bakgrund

En garanti för självständigheten i dömandet är att ordinarie domare inte ska kunna skiljas från sin anställning i andra fall än då det föreligger befogad anledning till det. Det är också av stor betydelse att domarna inte heller på annat sätt kan utsättas för påtryckningar eller repressalier med koppling till anställningen. Frågor om domares disciplinansvar och skiljande från tjänsten är därför en för domstolarnas oberoende central fråga. Sådana frågor behandlas också i flera av de internationella dokument som rör domstolarnas oberoende. Gemensamt för dessa dokument är att de anger att prövningen av avskedande och av disciplinära påföljder ska göras av domstol och av domare.

I 11 kap. 5 § regeringsformen stadgas att en ordinarie domare får skiljas från tjänsten endast om han eller hon genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av tjänsteåliggande har visat sig uppenbart olämplig att inneha tjänsten. I övrigt får en ordinarie domare skiljas från tjänsten endast om han eller hon uppnått gällande pensionsålder eller annars enligt lag är skyldig att avgå med pension.

I lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) finns bl.a. bestämmelser om disciplinpåföljd för en arbetstagare som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen. Med disciplinpåföljd avses varning och löneavdrag. Enligt lagen (1994:261) om fullmaktsanställning (fullmaktslagen) kan en ordinarie domare under vissa förhållanden avstängas från arbetet och åläggas att genomgå en läkarundersökning.

Av 12 kap. 8 § regeringsformen framgår att åtal mot en ledamot av Högsta domstolen eller Regeringsrätten för brott i utövningen av tjänsten väcks i Högsta domstolen av JO eller JK. Högsta

domstolen prövar också enligt samma lagrum frågor om justitie- och regeringsråds avskedande, avstängning eller skyldighet att genomgå en läkarundersökning. Också i dessa ärenden väcks talan av JO eller JK.

När det gäller övriga ordinarie domare gäller däremot enligt LOA att frågor om avskedande, avstängning, disciplinansvar och skyldighet att genomgå läkarundersökning prövas av Statens ansvarsnämnd. Till skillnad från vad som gällde enligt 1809 års regeringsform – och vad som gäller i många andra västerländska länder – innehåller den nuvarande regleringen alltså inte någon bestämmelse om att en ordinarie domare kan skiljas från sin tjänst endast genom en dom. Av 11 kap. 5 § framgår att domaren emellertid har rätt att påkalla domstolsprövning av ett beslut från Statens ansvarsnämnd. Detsamma gäller beträffande beslut om avstängning eller om skyldighet att genomgå läkarundersökning. Rätten till domstolsprövning består i att domaren genom sin fackliga organisation kan stämma staten vid Arbetsdomstolen, om domaren är fackligt organiserad, och i annat fall vid tingsrätt med möjlighet till överklagande till Arbetsdomstolen.

Bestämmelsen i 11 kap. 5 § om förutsättningarna för skiljande från tjänsten är tillämplig på alla ordinarie domare. Det straffrättsliga ansvaret för brott i utövningen av tjänsten – härmed avses främst brottet tjänstefel – är också detsamma för alla ordinarie domare liksom de arbetsrättsliga bestämmelserna i fullmaktslagen.

I två avseenden finns emellertid särskilda regleringar beträffande justitie- och regeringsråd. Dessa är för det första inte underkastade disciplinansvaret i LOA. För det andra ska frågor om brott i tjänsten och övriga här aktuella frågor som nämnts enligt 12 kap. 8 § regeringsformen uteslutande prövas av Högsta domstolen och inte i Statens ansvarsnämnd eller Arbetsdomstolen.

## 22.2 Överväganden

### 22.2.1 Ordinarie domare utom justitieråd och regeringsråd

**Vårt förslag:** Ordinarie domare ska ingå i rätten när frågor om ordinarie domares skiljande från anställningen, avstängning och skyldighet att genomgå läkarundersökning prövas. Rätten till domstolsprövning läggs fast i regeringsformen även när det gäller frågor som rör disciplinansvar för ordinarie domare.

Statens ansvarsnämnd prövar alltså frågor om ordinarie domares (utom justitie- och regeringsråd) avskedande, avstängning, disciplinpåföljd och skyldighet att genomgå läkarundersökning. Rätten till domstolsprövning är som nämnts utformad på det sättet att talan kan väckas mot staten. När det gäller frågor om avskedande följer rätten till domstolsprövning av 11 kap. 5 § regeringsformen. Motsvarande rätt beträffande beslut om disciplinpåföljd för tjänsteförseelse är dock inte fastslagen i regeringsformen utan följer av LOA.

Vid domstolar ska det som framgått enligt 11 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen som huvudregel finnas ordinarie domare, dvs. domare anställda med s.k. fullmakt och som åtnjuter det särskilda anställningsskydd som följer av 11 kap. 5 § regeringsformen. Undantag får dock göras beträffande domstolar som har inrättats för handläggningen av en viss bestämd grupp eller vissa bestämda grupper av mål, exempelvis Arbetsdomstolen.

I FN:s grundprinciper för domstolsväsendets oberoende anges att alla förfaranden som angår disciplinärenden, avstängning och entledigande ska genomföras i enlighet med ”erkända grundsatsen för rättsligt förfarande”. Beslut i sådana frågor ska vidare kunna underställas en oberoende omprövning om inte beslutet har meddelats av en högsta domstol. Även Europarådets rekommendation om domares oberoende, skicklighet och roll har bestämmelser med innebörden att en domstolsprövning ska kunna ske beträffande beslut om bl.a. avskedande. I den europeiska stadgan om regler för domarnas rättsställning, antagen inom ramen för Europarådet, stadgas att disciplinära påföljder för domare ska meddelas efter ”beslut, förslag eller tillstyrkan av en domstol eller ett organ, vars ledamöter till hälften är valda bland domare”. Domaren ska enligt dokumentet ha rätt att överklaga ett beslut om en disciplinär påföljd från en förvaltningsmyndighet, domstol eller myndighet till en högre rättslig instans.

Den svenska ordningen med en förvaltningsmyndighet som beslutsfattare i frågor som rör ordinarie domares anställningsskydd är ovanlig i ett europeiskt perspektiv. I betänkandet *Domaren i Sverige inför framtiden – utgångspunkter för fortsatt utredningsarbete* (SOU 1994:99) uttalade 1993 års domarutredning att Statens ansvarsnämnd har en sådan sammansättning att både den rättsliga kompetensen och allmänintresset är väl tillgodosedda och att nämnden i realiteten framstår som en specialdomstol på överrättsnivå med visst kvalificerat lekmannainflytande. Domar-

utredningen konstaterade också att ordningen i praktiken fungerar väl och smidigt samt i förenlighet med rättssäkerhetskrav.

Det finns enligt vår mening inte anledning att ifrågasätta ordningen med Statens ansvarsnämnd som första instans i mål av aktuellt slag. Dagens ordning för utformningen av rätten till domstolsprövning är emellertid på principiella grunder inte invändningsfri. Konsekvensen är nämligen att regeringsformen inte innehåller några garantier för att frågan om en ordinarie domare ska få ha kvar sin anställning inte slutligt kan komma att prövas enbart av icke ordinarie domare. Frågor om ordinarie domares skiljande från tjänsten och disciplinansvar är direkt kopplade till skyddet mot ingrepp i domares oberoende och är av sådan konstitutionell betydelse att prövningen inte enbart bör utföras av domare som inte själva åtnjuter detta skydd. Vid en genomgång av andra länders grundlagar kan man heller inte finna något exempel på en reglering som möjliggör att icke ordinarie domare fattar beslut om ordinarie domares skiljande från tjänsten (se *Bestämmelser om domstolarna i regeringsformen*, SOU 2007:69 s. 22).

Vi anser mot denna bakgrund att det i regeringsformen bör föreskrivas att ordinarie domare ska ingå i rätten när frågor om ordinarie domares skiljande från anställningen, avstängning och åläggande att genomgå läkarundersökning prövas. Förslag med motsvarande inriktning har lämnats av tidigare utredningar, bl.a. i betänkandet *Domarutnämningar och domstolsledning* (SOU 2000:99) och några invändningar mot förslaget har inte riktats från remissinstansernas sida.

Vi har inte anledning att här närmare gå in på hur detta ska åstadkommas, men kan konstatera att ordförandena i Arbetsdomstolen sedan den 1 juli 2008 är anställda med fullmakt (prop. 2007/08:72 och bet. 2007/08:AU9)

Vidare anser vi att rätten till domstolsprövning under nu angivna förutsättningar ska läggas fast i regeringsformen även när det gäller frågor som rör disciplinansvar för ordinarie domare. Såväl FN:s grundprinciper som Europarådets rekommendation fäster särskild vikt vid att frågor om disciplinansvar handläggs under betryggande former.

## 22.2.2 Justitieråd och regeringsråd

**Vårt förslag:** Åtal mot justitieråd för brott i utövningen av tjänsten ska prövas av Regeringsrätten i stället för som i dag av Högsta domstolen. Samma ordning ska gälla vid prövning av frågor som rör justitieråds skiljande från anställningen, avstängning eller skyldighet att genomgå läkarundersökning. På detta sätt åstadkommer man en korsvis prövning som innebär att ingen av de högsta domstolarna prövar mål som rör någon av den egna domstolens ledamöter.

Som berörts ovan gäller för domarna vid de två högsta domstolarna särskilda bestämmelser i fråga om prövningen av nu aktuella frågor. De är för det första inte underkastade det disciplinansvar som enligt LOA gäller övriga ordinarie domare. För det andra finns i 12 kap. 8 § regeringsformen särskilda bestämmelser beträffande åtal för brott i utövningen av tjänsten och prövningen av frågor om skiljande från tjänsten och skyldighet att genomgå läkarundersökning. Sådana frågor prövas av Högsta domstolen och inte av Statens ansvarsnämnd eller Arbetsdomstolen. Det är JO eller JK som fattar beslut i frågan om att väcka talan i dessa mål.

Om en domare i Högsta domstolen eller Regeringsrätten åtalas för ett brott begånget utom anställningen prövas saken av tingsrätten eller, i förekommande fall, genom att domaren godtar ett strafföreläggande från åklagaren. Den domstol som prövar det straffrättsliga ansvaret har ingen möjlighet att avgöra om domaren ska skiljas från anställningen. Den frågan prövas i stället av Högsta domstolen under förutsättning att JO eller JK har väckt talan om det.

Gränsdragningen mellan brott som omfattas av 12 kap. 8 § ("åtal för brott i utövningen av tjänst som ledamot av Högsta domstolen eller Regeringsrätten") respektive sådana brott som inte omfattas är tänkt att ske enligt i stort sett samma principer som gäller beträffande åtal mot statsråd enligt 12 kap. 3 §. Klart är att avgränsningen är relativt snäv. Exempelvis anses inte mutbrott och brott mot tystnadsplikt falla inom tillämpningsområdet för 12 kap. 8 §. Bestämmelsen omfattar inte bara brott under själva dömandet utan även brott som begås vid fullgörandet av administrativa uppgifter som kan ankomma på domare (prop. 1973:90 s. 441).



Enligt § 101 i 1809 års regeringsform kunde justitie- och regeringsråd åtalas i en särskild domstol, riksätten, vid grövre fel vid utövningen av själva domarämbetet. Riksätten var sammansatt av domare och politiskt valda lekmän. Behöriga åklagare var JO och JK. Ansvar kunde utkrävas enligt 20 kap. brottsbalken, dvs. för brott som exempelvis tjänstefel. Riksätten hade vid prövningen möjlighet att döma till avsättning. Domarna i Högsta domstolen och Regeringsrätten var dessutom underkastade en politisk kontroll genom en av riksdagen tillsatt nämnd, den s.k. opinionsnämnden. Denna kunde skilja justitie- och regeringsråd från tjänsten om de inte längre ansågs åtnjuta riksdagens förtroende, se § 103 i 1809 års regeringsform. Denna möjlighet användes aldrig.

De nuvarande bestämmelserna i 12 kap. 8 § infördes i 1974 års regeringsform. Med tanke på de högsta domarnas mycket betydelsefulla uppgifter ansågs det motiverat med en specialreglering. Det främsta syftet med särreglerna var att ge garantier för en prövning i kvalificerad ordning av frågor som gäller ansvar för de högsta domarna beträffande deras sätt att fullgöra domargärningen eller som angår deras ställning i domstolen. Ett ytterligare syfte var att se till att också dessa domare i sin ämbetsutövning var underkastade en rättslig kontroll.

När det gällde frågan i vilket forum justitie- och regeringsråds juridiska ansvar skulle prövas drog regeringen slutsatsen att någon specialdomstol liknande riksätten inte behövdes. Prövningen av frågor om avskedande av justitie- och regeringsråd fördes därmed över till Högsta domstolen. Även andra närliggande frågor, som exempelvis skyldighet att genomgå läkarundersökning, fördes över till Högsta domstolen, från att tidigare ha handlagts av regeringen.

När det gällde risken för jävsituationer när Högsta domstolen skulle kunna komma att pröva åtal mot någon av domstolens egna ledamöter anfördes i propositionen att det i andra sammanhang godtogs både att Högsta domstolen prövar sina egna avgöranden och att domstolen prövar frågor om skadestånd av staten för skada som vållats genom fel eller försummelse föranlett av ett beslut i samma domstol. Det ansågs därför godtagbart att Högsta domstolen även prövar frågor om åtal mot domstolens egna ledamöter (prop. 1973:90 s. 422).

Denna frågeställning har emellertid fått förnyad aktualitet. En viss debatt uppstod för några år sedan efter det att ett justitieråd godkände ett strafföreläggande som aktualiserade frågan om detta utgjorde skäl för avskedande. Frågan kom aldrig att ställas på sin

spets eftersom JK beslutade att inte väcka talan om avskedande. Den debatt som fördes med anledning av ärendet visade dock att den omständigheten att talan om justitierådets avskedande, om den hade väckts, skulle ha prövats av justitierådets egna kollegor i domstolen av många uppfattades som en jävsituation och en mindre lämplig ordning.

Vi delar synsättet att den nuvarande ordningen kan ifrågasättas. Den medför onekligen en betydande risk för misstankar om jäv. Det finns en risk för att allmänhetens förtroende för domstolens opartiskhet naggas i kanten vid en sådan prövning och att ordningen därmed negativt påverkar allmänhetens förtroende för rättsväsendet i stort. Enligt vår mening finns därför behov av en annan ordning för prövningen av dessa frågor.

I många länder finns det en specialdomstol, ofta kallad riks rätt, för prövningen av mål av detta slag. Det påminner om den ordning Sverige hade förr. Sådana specialdomstolar handlägger vanligtvis åtal mot höga politiker och ämbetsmän, i regel väckta av den lagstiftande församlingen. Domstolens prövning gäller vanligen om personen i fråga ska avsättas. Den svenska riksrätten avskaffades som framgått i samband med införandet av den nuvarande regeringsformen och hade då inte varit i funktion sedan 1854. Riksrätten hade till uppgift att pröva även statsrådets straffrättsliga ansvar. Något praktiskt behov av att återgå till en sådan lösning, som i och för sig kan framstå som principiellt tilltalande, har inte framkommit. Vi anser sammantaget att ett återinförande av en specialdomstol inte framstår som motiverat.

Andra lösningar bör i stället övervägas. Ett sådant alternativ skulle kunna vara att någon form av sammansatt organ bestående av ledamöter från både Högsta domstolen och Regeringsrätten inrättas med behörighet att pröva aktuella frågor beträffande ledamöterna från båda domstolarna. En annan tänkbar lösning kunde vara att, när det är fråga om ett mål som rör ett justitieråd, förordna ledamöter av Regeringsrätten att tjänstgöra i Högsta domstolen för handläggningen av just det målet.

Ett annat sätt att lösa problemet är att utnyttja det system vi har med två högsta domstolar. Med en ordning som innebär att Högsta domstolen prövar mål som rör regeringsråden och Regeringsrätten mål som rör justitieråden kan den beskrivna jävsproblematiken få en lösning inom ramen för vårt nuvarande domstolssystem. En sådan lösning innebär också den minst ingripande förändringen.

En invändning som kan framföras mot en sådan ordning är att regeringsråden då skulle handlägga brottmål, något de inte är vana att göra eftersom Regeringsrätten är en förvaltningsdomstol. De måltyper som det är fråga om har dock inslag inte bara av straffrätt utan även av en prövning som snarast är av förvaltningsrättslig karaktär. De båda domstolsslagen måste därför anses lika väl lämpade för uppgiften. Vidare består de båda högsta domstolarna av synnerligen kvalificerade jurister, inte sällan med tidigare erfarenheter från båda domstolsslagen, som är väl lämpade att hantera en juridisk prövning av detta slag, även om den inte direkt har några motsvarigheter i de måltyper som de vanligtvis handlägger.

Vi föreslår därför en ordning där frågor om åtal mot justitieråd för brott i anställningen samt frågor om justitieråds skiljande från anställningen och skyldighet att genomgå läkarundersökning i stället prövas i Regeringsrätten. Motsvarande frågor som rör regeringsråden prövas, liksom i dag, av Högsta domstolen. På detta sätt åstadkommer man en korsvis prövning som innebär att ingen av domstolarna prövar mål som rör någon av den egna domstolens ledamöter.

## 23 Regeringsformens bestämmelser om rättskipning och förvaltning

### 23.1 Bakgrund

Dagens 11 kap. i regeringsformen innehåller bestämmelser som rör endast rättskipningen, sådana som rör endast förvaltningen och sådana som är gemensamma och som alltså gäller all offentlig verksamhet.

I 11 kap. 1–5 och 11 §§ finns de bestämmelser som rör endast rättskipningen. Här regleras bl.a. domstolarnas oberoende i den dömande verksamheten och förutsättningarna för att skilja en ordinarie domare från tjänsten. Som exempel på en reglering som avser endast förvaltningen kan 7 § nämnas. Paragrafen slår fast förvaltningsmyndigheternas självständighet när de beslutar i särskilda fall som rör myndighetsutövning mot enskilda. Dessutom finns som nämnts en del bestämmelser som är gemensamma för rättskipningen och förvaltningen. Som exempel på sådana bestämmelser kan nämnas den i 9 § om kravet på sakliga grunder för beslut om tillsättning av statliga tjänster samt bestämmelsen om lagprövning i 14 §.

I debatten görs ibland gällande att regleringen av domstolarna i regeringsformen är alltför knapphändig. Det hävdas i denna diskussion dels att regeringsformen innehåller för få bestämmelser som reglerar domstolsväsendet och dess oberoende och roll, dels att det faktum att rättskipningen och förvaltningen regleras i ett gemensamt kapitel inte på ett tillräckligt tydligt sätt visar domstolarnas särställning och betydelse i ett demokratiskt samhälle.

En genomgång av övriga europeiska länders grundlagar visar att dessa inte generellt innehåller fler bestämmelser om domstolar och rättskipning men att sådana bestämmelser ofta är reglerade i ett separat kapitel. Ett sådant kapitel har genomgående rubriken

Rättskipning eller Domstolar och innehåller bestämmelser exempelvis om vilka domstolar som finns i landet, vem som utnämner domare och under vilka förutsättningar en domare får skiljas från anställningen.

## 23.2 Överväganden

### 23.2.1 Särskilda kapitel om rättskipningen och förvaltningen

**Vårt förslag:** Bestämmelserna om rättskipningen och förvaltningen delas upp i två olika kapitel.

I Sverige har sedan länge funnits en tradition av ett nära samband mellan förvaltningen och rättskipningen. Många ärenden som innefattar förvaltningsrättskipning har avgjorts i administrativ ordning i stället för i domstol. Såväl den högsta förvaltande som den högsta rättskipande makten fanns förr under lång tid samlad hos kungen. Under 1800-talet påbörjades en överflyttning av många ärendegrupper från förvaltningen till domstolarna. I syfte bl.a. att lätta på regeringens arbetsbörda inrättades Regeringsrätten 1909 och rätten att överklaga förvaltningsbeslut började utvecklas. Åtgärder av detta slag har lett till en större åtskillnad mellan rättskipning och förvaltning.

Fortfarande skiljer sig den svenska förvaltningsmodellen i vissa avseenden från den europeiska traditionen, som ofta bygger på svagare förvaltningsmyndigheter. Vid en europeisk jämförelse är den svenska förvaltningen stark och självständig i förhållande till de politiska organen. I många andra länder är departementen betydligt större och förvaltningen mer integrerad i departementens arbete. Många beslut i enskilda ärenden, som i Sverige fattas självständigt av en förvaltningsmyndighet som organisatoriskt står fri i förhållande till regeringen, fattas i dessa länder i departementet med departementschefen som ytterst ansvarig.

Redan vid regeringsformens tillkomst diskuterades en uppdelning av bestämmelserna om rättskipningen och förvaltningen i olika kapitel. Författningsutredningen (SOU 1963:17) föreslog en reglering i regeringsformen i två olika kapitel. Remissbehandlingen visade emellertid att det ansågs vara svårt att dra upp gränserna mellan rättskipning och förvaltning. Grundlagberedningens förslag (SOU 1972:15) blev i stället att samla de båda funktionerna i

samma kapitel. Detta fick motta viss kritik under remissbehandlingen, främst från flera domstolsinstanser. Vid utformningen av regeringsformen stannade man dock för att reglera rättskipningen och förvaltningen i ett gemensamt kapitel.

Under de senaste decennierna har en del förändringar av betydelse i sammanhanget ägt rum. En rad reformer har, i stor utsträckning som en följd av domar från Europadomstolen rörande rätten till domstolsprövning, lett till en större åtskillnad mellan rättskipning och förvaltning. Här kan nämnas att många ärenden som tidigare handlagts av förvaltningsmyndigheter nu i stället prövas i domstol och att institutet rättsprövning har införts och utvecklats. Dessa reformer har tydliggjort att förvaltningen och rättskipningen i större utsträckning hanterar ärenden av olika slag och med olika förutsättningar för handläggningen.

Vidare kan domstolarna genom EU-medlemskapet sägas ha fått en delvis förändrad roll som värnare av det EG-rättsliga systemet.

Det kan också noteras att det i ett internationellt perspektiv som framgått är ovanligt med en ordning som reglerar rättskipningen och förvaltningen i ett gemensamt kapitel.

Det finns enligt vår mening sammantaget skäl att tydliggöra domstolarnas särställning i det konstitutionella systemet och att markera vikten av ett oberoende och opartiskt domstolsväsende genom att bryta ut de bestämmelser som gäller domstolarna och domarna och införa ett nytt särskilt kapitel i regeringsformen om rättskipningen.

Samtidigt finns det anledning att slå vakt om förvaltningens betydelse och självständighet i normtillämpningen. Ända sedan 1809 års regeringsform har de statliga myndigheterna varit fristående i förhållande till regeringens kansli. De fattar sina beslut på eget ansvar och regeringen har inte något politiskt ansvar inför riksdagen för besluten.

Förvaltningen spelar en viktig roll i det svenska systemet som de här diskuterade förslagen inte på något sätt avser att ändra. Den statliga förvaltningsmodellen och de starka förvaltningsmyndigheterna, liksom den viktiga roll som förvaltningen spelar, ska bestå. En uppdelning av bestämmelserna i två olika kapitel är således inte avsedd att innebära någon tyngdpunktsförskjutning i förhållandet mellan rättskipningen och förvaltningen. Med ett särskilt kapitel i regeringsformen även om förvaltningen ökar tvärtom möjligheterna att tydliggöra och markera förvaltningens betydelse och självständighet.

Vissa bestämmelser i dagens 11 kap. är som redovisats gemensamma för rättskipningen och förvaltningen. Ett gemensamt kapitel underlättar regleringen av sådana bestämmelser. Med en uppdelning av kapitlet i två fristående kapitel för rättskipning och förvaltning kan viss dubbelreglering behövas. Redan i dagens 11 kap. finns dock regleringar i 2 respektive 7 §§, med samma innebörd men med en reglering för domstolarna och en annan för förvaltningen. De dubbelregleringar som kan bli aktuella utgör enligt vår mening inte något större problem. De kan tvärtom bidra till att tydliggöra de regler som gäller på respektive område.

### 23.2.2 Regleringen om rättskipningen

**Våra förslag:** Det nya kapitlet om rättskipningen ska innehålla de bestämmelser som i dag finns i 11 kap. och som rör domstolarna och domarna. Bestämmelsen om förfarandet vid prövningen av bl.a. åtal och avskedande av justitie- och regeringsråd flyttas till detta kapitel. Dessutom införs en presentation av grunddragen i den svenska domstolsorganisationen samt en bestämmelse som slår fast att Högsta domstolen och Regeringsrätten dömer i sista instans.

Ett kapitel om rättskipningen bör innehålla de bestämmelser som i dag finns i 11 kap. och som rör domstolarna och domarna. Dessa har redan berörts. Vi har i föregående kapitel dessutom föreslagit vissa ytterligare bestämmelser. De rör främst utnämningförfarandet som bör regleras i regeringsformen på ett sådant sätt att det slås fast att grunderna för förfarandet ska regleras i lag.

Vi har också föreslagit förändringar i förfarandet vid prövningen av frågor om bl.a. åtal för brott i anställningen och avskedande beträffande justitie- och regeringsråd. Dessa bestämmelser finns i dag i 12 kap. 8 § regeringsformen. Utöver de sakliga förändringar som föreslås, som innebär att frågor som rör Högsta domstolens ledamöter prövas av Regeringsrätten i stället för som i dag av Högsta domstolen, föreslår vi att paragrafen flyttas till det nya kapitlet om rättskipningen. Särskilt med ett nytt kapitel som behandlar domstolarnas och domarnas konstitutionella ställning framstår det som naturligt att bestämmelsen som rör förfarandet vid prövningen av de högsta domarnas straffansvar och

anställningsskydd tas in i samma kapitel som de grundläggande reglerna för detta skydd. Att reglerna är placerade i 12 kap. om kontrollmakten synes närmast vara en kvarleva från 1809 års regeringsform. De högsta domarna var då, som nämnts, underkastade en politisk kontroll via riksdagens opinionsnämnd. Eftersom en sådan politisk kontroll av domare inte har någon motsvarighet i dagens regeringsform, där kontrollen över de högsta domstolarna är rent rättslig, finns inte skäl att låta bestämmelsen vara kvar i 12 kap.

I detta sammanhang kan slutligen nämnas att Grundlagberedningen föreslog att grunddragen av domstolväsendets uppbyggnad skulle regleras i regeringsformen. I beredningens förslag till kapitel om rättskipning och förvaltning fanns i första paragrafen en uppräknning av de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. I propositionen (prop. 1973:90 s. 381) gjordes dock bedömningen att det saknades anledning att nämna fler domstolar än de två högsta.

I flera andra länders grundlagar nämns dock uttryckligen även andra domstolar än de högsta. Som exempel kan den finska grundlagen nämnas, som i 98 § ger en generell presentation av det finska domstolssystemet.

Enligt vår mening bör regeringsformens kapitel om rättskipningen uttryckligen nämna inte bara de högsta domstolarna utan även tingsrätter, länsrätter, hovrätter och kammarrätter. Att i regeringsformen räkna upp alla de myndigheter som ska betraktas som domstolar skulle försvåra också önskvärda omorganisationer inom domstolväsendet. Uppräkningen begränsas därför till de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Det bör i grundlag slås fast att Högsta domstolen och Regeringsrätten dömer i sista instans.

### 23.2.3 Regleringen om förvaltningen

**Vårt förslag:** Det nya kapitlet om förvaltningen ska innehålla de bestämmelser som i dag finns i 11 kap. och som rör förvaltningen. Utformningen av bestämmelserna om den grundläggande statliga förvaltningsorganisationen under regeringen och om överlåtelse av förvaltningsuppgift förenklas.



*Bestämmelser som bör återfinnas i kapitlet om förvaltningen*

Regeringsformen drar upp riktlinjerna för den svenska förvaltningsorganisationen. Av 1 kap. 1 § följer att all offentlig makt i Sverige utgår från folket. I 1 kap. 4 § anges att riksdagen är folkets främsta företrädare. Riksdagen stiftar lagar, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas. Riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning. Av 1 kap. 6 § framgår att det är regeringen som styr riket och att regeringen är ansvarig inför riksdagen och av 1 kap. 8 § att det för den offentliga förvaltningen finns statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Dessa förvaltningsmyndigheter lyder enligt 11 kap. 6 § under regeringen, om de inte är myndigheter under riksdagen.

De äldre grundlagarna, ända från 1634 års regeringsform och framåt, reglerade ingående de centrala statsmyndigheternas ställning och uppgifter. I förarbetena till den nu gällande regeringsformen berördes frågan om detaljeringsgraden. Det sades där att det inte kunde komma i fråga att i grundlag ge annat än en antydning om förvaltningsorganisationen eftersom samhället utvecklas och förändras i snabb takt (prop. 1973:90 s. 396). Detta förhållningssätt bör enligt vår mening gälla även i dag. En alltför detaljerad reglering riskerar att lägga hinder i vägen för en dynamisk samhällsutveckling och bli inaktuell.

I detta sammanhang finns det anledning att beröra våra överväganden rörande några justeringar av den närmare utformningen av bestämmelserna i 11 kap. 6 § regeringsformen. Vi föreslår en förenkling av beskrivningen av den statliga förvaltningsorganisationen. Det finns enligt vår mening inte anledning att i grundlag låsa fast hur de olika myndigheterna inom förvaltningen ska benämnas. Justitiekanslern är dock en myndighet som särskilt nämns i regeringsformen. Mot bakgrund av JK:s särskilda uppgifter, bl.a. på det grundlagsreglerade tryck- och yttrandefrihetsområdet, bör det inte ske någon ändring på denna punkt. I övrigt föreslår vi att endast begreppet statlig förvaltningsmyndighet kommer till användning. Här kan anmärkas att Riksåklagaren sedan den 1 januari 2005 inte är namnet på en myndighet utan benämningen på Åklagarmyndighetens chef. Riksåklagaren bör därför inte längre nämnas i bestämmelsen.

Vi föreslår vidare en förenkling av bestämmelserna om överlämnande av förvaltningsuppgift till kommuner och andra offentliga eller privata organ. Förslaget innebär inte någon skillnad

i sak utan innebär endast en förenkling av lagtexten. Ett nytt särskilt kapitel om förvaltningen bör innehålla de bestämmelser som i dag finns i 11 kap. dvs. bestämmelserna i 11 kap. 6–10 §§ och 12–14 §§ i relevanta delar.

Av central betydelse är här bestämmelserna i 11 kap. 6–8 §§ som, utöver att beskriva den grundläggande förvaltningsorganisationen, reglerar både förvaltningens lydnadsplikt och dess självständighet. Att myndigheterna lyder under regeringen innebär dels att en enskild minister inte har någon befälsrätt över myndigheterna, dels att en föreskrift från regeringen ska riktas till myndigheten som sådan, inte till en tjänsteman hos denna (SOU 1972:15 s. 195). Regeringens rätt att meddela direktiv till förvaltningsmyndigheterna är dock begränsad. För det första ligger en begränsning redan i den princip som slås fast i regeringsformens inledningsparagraf: den offentliga makten utövas under lagarna. Regeringen får därför inte utfärda direktiv för förvaltningsmyndigheterna som strider mot gällande rätt. Däremot är det inget som hindrar att regeringen inom ramen för sin normgivningskompetens ändrar gällande rätt, dvs. utfärdar nya bestämmelser som förvaltningsmyndigheterna i kommande fall är skyldiga att rätta sig efter.

För det andra följer av 11 kap. 7 § ett förbud mot direktiv till en förvaltningsmyndighet i handläggningen av ärenden som innebär myndighetsutövning mot bl.a. enskilda. Det är i sådana fall som rättssäkerhetsintresset av att förvaltningsmyndigheterna är självständiga i förhållande till överordnade organ framträder tydligast.

Den del av 11 kap. 8 § som rör förbud för riksdagen att fullgöra förvaltningsuppgifter i vidare mån än som följer av grundlag eller riksdagsordningen hör givetvis också hemma i ett nytt kapitel om förvaltningen. Bestämmelsen syftar både till att skydda förvaltningens självständighet och att förhindra att riksdagen ägnar sig åt verksamhet som den på grund av sin storlek och sina verksamhetsformer är mindre lämpad att utöva (SOU 1972:15 s. 201).

#### *Förfarandet vid tillsättningen av vissa statliga anställningar*

När det gäller frågan om förfarandet vid tillsättningen av högre statliga anställningar har vi i kapitel 21 särskilt behandlat frågan om utnämningen av ordinarie domare.

Vi har under utredningstiden även arbetat med frågor som rör förfarandet vid tillsättningen av högre statliga anställningar i övrigt, dvs. bl.a. generaldirektörer och landshövdingar. Inom ramen för detta arbete har vi låtit utföra en kartläggning av utnämning-förfarandena i de övriga europeiska länderna. Kartläggningen tar främst sikte på i vilken utsträckning det i de övriga europeiska länderna förekommer ett öppet rekryteringsförfarande, med exempelvis utannonsering av lediga anställningar och offentliggörande av sökandenas namn, samt hur beredningsprocessen är utformad. Den senare frågeställningen rör bl.a. om urval görs av särskilda rekryteringsorgan eller urvalsgrupper eller om det, som i Sverige, genomförs internt inom Regeringskansliet.

Vi har som en del av våra diskussioner rörande frågorna om tillsättningsförfarandet, bl.a. mot bakgrund av vad som framkommit i kartläggningen om förfarandena i andra länder, diskuterat olika modeller för ett tänkbart nytt förfarande i Sverige. Modellerna har tagit sikte på några utländska typfall som så långt det varit möjligt anpassats till svenska förhållanden. I samtliga modeller gäller att alla anställningar ska ledigförklaras innan de tillsätts.

Som exempel på några av de modeller som vi har skissat på kan här först nämnas den som lånat drag från hur förfarandena är utformade i Danmark och Norge. Enligt denna modell skulle en kravprofil kunna offentliggöras i samband med att den lediga anställningen utannonseras. Sökandenas namn, ålder och nuvarande anställning skulle som huvudregel vara offentliga men undantag skulle efter ansökan kunna göras så att uppgiften om en sökande gjordes anonyma, exempelvis genom angivande av att den sökande är ”kvinna, 50 år, statligt anställd”. Övriga uppgifter, t.ex. handlingar ingivna tillsammans med ansökan eller vitsord inhämtade under beredningen, skulle – om en ny sekretessbestämmelse införs – kunna undantas offentligheten. Beredningen skulle sedan tas om hand av det berörda departementet, om så önskas med hjälp av utomstående rekryteringskonsulter. Frågan om vem som ska anställas skulle sedan bli ett ärende för regeringen, som efter föredragning av ansvarig minister fattar utnämning-beslutet.

En annan modell utgår från det brittiska förfarandet. Enligt denna modell skulle rekryteringen handläggas av en urvalspanel bestående av exempelvis högre tjänstemän från Regeringskansliet och representanter för den aktuella myndigheten. Panelens leda-

möter skulle förordnas av regeringen för varje tillsättningsärende och panelens sammansättning skulle offentliggöras. Urvalspanelens arbete skulle granskas av en utomstående ”ombudsman” som förordnats av riksdagen – antingen direkt eller genom t.ex. JO – och som skulle redovisa sitt arbete till riksdagen.

Den modell som uppvisar de största olikheterna jämfört med de nuvarande svenska förhållandena är den modell som inspirerats av förfarandet i Belgien. Här skulle ansvaret för rekryteringen läggas på en särskild rekryteringsmyndighet under regeringen. För varje anställningsärende skulle myndigheten utse en rekryteringsgrupp, som skulle bestå av ledamöter med erfarenheter och kunskaper som var särskilt anpassade för den aktuella anställningen. Tänkbara ledamöter är tjänstemän från rekryteringsmyndigheten, experter på personalledningsfrågor, experter med speciell kunskap i de aktuella sakfrågorna samt representanter för andra delar av statsförvaltningen. Gruppen skulle också kunna innehålla en ledamot utsedd av exempelvis riksdagen.

När vi diskuterat tänkbara förändringar av det svenska förfarandet har samtidigt en utgångspunkt för diskussionerna varit den avgörande skillnad som föreligger mellan olika länders syn på handlingsoffentlighet. I Sverige är som bekant huvudregeln att handlingar som ges in till eller upprättas av en myndighet offentliga medan förhållandet i andra länder som regel är det motsatta. En ansökningshandling som tillsammans med vitsord, lämplighetsomdömen och liknande handlingar ges in av en kandidat med anledning av att en anställning förklarats ledig, liksom annat material i ärendet, skulle därför med dagens svenska regler vara allmänt tillgängliga medan de i de flesta andra europeiska länder inte är det.

Frågan om behovet av regler om sekretess för uppgifter i ärenden om anställning som myndighetschef utreds för närvarande (dir. 2008:81). Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 1 februari 2009.

Vidare pågår inom Regeringskansliet ett arbete som syftar till att se över och reformera förfarandet vid tillsättningen av högre statliga anställningar. Detta har bl.a. inneburit att lediga anställningar i vissa fall har utannonserats och kravprofiler har offentliggjorts.

Enligt vår mening bör det pågående utrednings- och utvecklingsarbetet rörande dessa frågor inte nu föregripas genom

grundlagsreglering. Vi har mot denna bakgrund stannat för att inte lämna några förslag i dessa delar.

#### *Regleringen av den statliga förvaltningen i övrigt*

Vi vill slutligen beröra frågan om den närmare regleringen av hur den offentliga makten ska utövas. Centrala bestämmelser om detta finns i regeringsformen. Av 1 kap. 1 § tredje stycket följer som nämnts att all offentlig makt utövas under lagarna och av 1 kap. 9 § att de som fullgör uppgifter inom den statliga förvaltningen i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen och iaktta saklighet och opartiskhet. Dessutom anger bestämmelsen i 1 kap. 2 § vissa mål för all offentlig verksamhet, där exempelvis första stycket blir central även för exempelvis beslutsfattande och ärendehantering inom den statliga förvaltningen: den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.

I samma riktning talar regeringens riktlinjer för den statliga förvaltningen, vilka riksdagen ställt sig bakom (prop. 1997/98:136 och bet. 1997/98:KU31). Där sägs att den svenska statsförvaltningen ska, med höga krav på rättssäkerhet, effektivitet och demokrati, vara tillgänglig och tillmötesgående, ha medborgarnas fulla förtroende, ge näringslivet goda arbets- och tillväxtförutsättningar samt vara framgångsrik och respekterad i det internationella samarbetet.

I exempelvis förvaltningslagen (1986:223) och myndighetsförordningen (2007:515) finns mer detaljerade bestämmelser om hur den statliga förvaltningsverksamheten ska bedrivas.

Regleringar som på detta sätt talar om hur förvaltningsmyndigheter ska bedriva sin verksamhet kan sägas vara uttryck för principen om god förvaltning.

Detta begrepp tar sikte både på enskildas kontakter med förvaltningsmyndigheter och på vad som närmast kan ses som instruktioner till myndigheterna om hur de ska handlägga ärenden. Den tillsyn av bl.a. förvaltningsmyndigheterna som utförs av JO och JK, och som särskilt sker mot bakgrund av bestämmelserna i 1 kap. 9 § regeringsformen, tar bl.a. sikte på att handläggningen ska präglas av god förvaltning.

De bestämmelser i regeringsformen som i dag reglerar hur den offentliga makten ska utövas och som nämnts ovan – i första hand

att den offentliga makten utövas under lagarna (1 kap. 1 § tredje stycket) och kravet i 1 kap. 9 § på allas likhet inför lagen och på den offentliga verksamhetens saklighet och opartiskhet – utgör enligt vår mening en väl avvägd reglering av de högt ställda krav som bör ställas på förvaltningen och den övriga offentliga verksamheten. Placeringen i regeringsformens första kapitel visar också på den centrala betydelse dessa frågor har för det svenska statskicket.

Det pågår för närvarande på flera håll ett utvecklings- och utredningsarbete även inom detta område. Här kan nämnas Förvaltningskommitténs översyn av bl.a. den statliga förvaltningens struktur (dir. 2006:123), den pågående beredningen inom Regeringskansliet av de förslag som 2007 lämnades av Styrtredningen i betänkandet *Att styra staten – Regeringens styrning av sin förvaltning* (SOU 2007:75) samt Förvaltningslagsutredningen (dir. 2008:36).

Dessa arbeten kan aktualisera nya överväganden rörande regleringen av den statliga förvaltningen på lagnivå. Detta kan i förlängningen leda till att det framstår som angeläget att i grundlag lägga fast att regler för den statliga förvaltningen ska finnas i lag. En sådan lag skulle exempelvis kunna innehålla bestämmelser som, med beaktande av grundprincipen enligt 1 kap. 6 § om att regeringen styr riket, närmare reglerar den grundläggande förvaltningsorganisationen eller förfarandet vid statliga anställningar.

Det pågående utredningsarbetet på detta område bör dock enligt vår mening inte nu föregripas genom reglering i grundlag. Vi lämnar därför inte några förslag i denna del.

## 24 Normkontrollen i framtiden

### 24.1 Bakgrund

#### 24.1.1 Inledning

Normprövning bygger på synsättet att föreskrifter, dvs. bindande generella rättsregler, ingår i ett hierarkiskt system där det finns olika nivåer. För svensk del avses här grundlag, vanlig lag, förordning (regeringsföreskrifter) samt myndighetsföreskrifter och kommunala föreskrifter.

Normprövningen går ut på att en föreskrift på lägre nivå prövas mot en föreskrift på högre nivå och att föreskriften på den högre nivån "tar över" om en konflikt skulle föreligga. En prövning av en lag mot grundlag förutsätter då att grundlagen anses utgöra en samling rättsligt bindande regler. De svenska grundlagarna uppfyller detta kriterium. Det är ofta prövningen av förhållandet mellan grundlag och lag som står i centrum i diskussionen om normprövningen. Denna normprövning benämns ofta som lagprövning eftersom den tar sikte på just lagars förenlighet med en överordnad norm. Lagprövning brukar dock även användas som begrepp när prövningen avser t.ex. förordningar.

I en mera vidsträckt betydelse kan även kontroll av svenska föreskrifters överensstämmelse med folkrättsliga regelverk omfattas av begreppet normprövning. Det praktiskt sett viktigaste exemplet är Europakonventionen som har fått en särskild grundlagsförankring genom 2 kap. 23 § regeringsformen. Stor betydelse har också EG-rätten som anses ha principiellt företräde framför nationell rätt, också på grundlagsnivå, även om den i formell mening inte ingår i den svenska normhierarkin. EG-rätten anses nämligen vara en egen rättsordning som hämtar sin rättsverkan ur det förhållandet att Sverige har överlåtit viss normgivningsmakt till EG (se prop. 1993/94:114 s. 27 och avsnitt 30.1.2).

Normprövning i den mening termen används här förutsätter att prövningen utförs av någon annan än den som beslutar den föreskrift som ska prövas. Den som utför prövningen ska dessutom inta en självständig ställning i förhållande till beslutsfattaren. Med denna förståelse av termen kan normprövning i dag anses utföras av Lagrådet genom dess granskning av lagförslag enligt 8 kap. 18 § regeringsformen. Detsamma gäller domstolars och förvaltningsmyndigheters prövning enligt 11 kap. 14 § av en utfärdad och ikraftträd lag eller annan föreskrift.

När det gäller lagar har det svenska normkontrollsystemet således inslag av både förhandskontroll och efterhandsprövning.

I syfte att ta fram underlag för våra bedömningar på detta område tillsattes en expertgrupp för normkontrollfrågor. I expertgruppens uppdrag ingick att redovisa olika exempel på hur system för normkontroll kan konstrueras och beskriva vilka konsekvenser olika modeller kan få. Expertgruppen hade även i uppgift att redovisa internationellt förekommande exempel på normkontroll. I expertgruppens rapport *Olika former av normkontroll* (SOU 2007:85) redogörs för det nuvarande svenska normkontrollsystemet. Rapporten innehåller vidare en presentation av tre grundmodeller för en ökad normkontroll. Det lämnas även exempel på hur ett system för skärpt normkontroll skulle kunna konstrueras.

### 24.1.2 Lagrådets granskning

#### *Gällande regler*

De grundläggande reglerna om lagrådsgranskningen finns i 8 kap. 18 § regeringsformen. Enligt bestämmelsen ska det finnas ett lagråd för att avge yttrande över lagförslag. Yttrande från Lagrådet får inhämtas av regeringen eller, enligt närmare bestämmelser i riksdagsordningen, ett riksdagsutskott.

I Lagrådet ingår domare eller, vid behov, tidigare domare i Högsta domstolen och Regeringsrätten. Bestämmelsen anses inte hindra att även andra lagfarna personer tjänstgör i Lagrådet, se bl.a. prop. 2001/02:72 och 2 § lagen (2003:333) om Lagrådet.

I 8 kap. 18 § andra stycket regeringsformen anges i vilka situationer Lagrådets yttrande bör inhämtas. Enligt huvudregeln bör Lagrådet höras över förslag som gäller tryckfrihetsförordningen, yttrandefrihetsgrundlagen, sådan lagstiftning som



för närvarande är intagen i sekretesslagen (1980:100) eller personuppgiftslagen (1998:204), fri- och rättighetsbegränsande lagstiftning, lagstiftning om begränsningar av konflikträtten på arbetsmarknaden, lagstiftning om expropriation m.m., upphovsrättslig lagstiftning, lag som i fri- och rättighetshänseende särbehandlar utländska medborgare, kommunalskattelag, civilrättslig lagstiftning, betungande offentligrättslig lagstiftning samt sådana föreskrifter om rättskipning och förvaltning som enligt 11 kap. regeringsformen ska beslutas i lag.

Det finns dock vissa begränsningar när det gäller kravet att höra Lagrådet. Ett yttrande behöver bara inhämtas om lagen är viktig för enskilda eller från allmän synpunkt. Om Lagrådets hörande skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller om avsevärt men skulle uppkomma genom att lagstiftningsfrågan fördröjs, behöver inte heller något yttrande inhämtas. Regeringen måste emellertid redovisa skälen till att Lagrådet inte fått tillfälle att yttra sig i lagfrågor som omfattas av uppräkningsfrågan i 8 kap. 18 § andra stycket. Att Lagrådet har hörts utgör aldrig en förutsättning för att en lag ska få tillämpas. Det innebär att hanteringen av lagrådsfrågan inte kan bli föremål för lagprövning enligt 11 kap. 14 § regeringsformen.

Lagrådets granskning ska avse hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt, hur förslagets föreskrifter förhåller sig till varandra, hur förslaget förhåller sig till rättssäkerhetens krav, om förslaget är utformat så att lagen kan antas tillgodose angivna syften och vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen (8 kap. 18 § tredje stycket).

Enligt 8 kap. 18 § fjärde stycket meddelas närmare bestämmelser om Lagrådets sammansättning och tjänstgöring i lag. Sådana bestämmelser finns i lagen om Lagrådet. Där regleras hur Lagrådet ska vara sammansatt och organiserat. Det anges bl.a. att Lagrådet består av minst en och högst fyra avdelningar och att en avdelning normalt ska bestå av tre ledamöter. I varje avdelning ska ingå både justitieråd och regeringsråd. Vid behov får dessa ersättas av ett pensionerat justitieråd eller regeringsråd. Minst en ledamot på avdelningen ska dock vara aktivt justitieråd eller regeringsråd. I vissa fall kan andra lagfarna personer få tjänstgöra i Lagrådet.

Regeringen beslutar hur många avdelningar som ska finnas och under vilka tidsperioder avdelningarna ska tjänstgöra. Högsta domstolen utser de justitieråd och Regeringsrätten de regeringsråd som ska vara ledamöter i Lagrådet. Vid behov utser dessa

domstolar som ledamöter även pensionerade justitieråd respektive regeringsråd. Andra ledamöter i Lagrådet utses av regeringen efter samråd med Högsta domstolen och Regeringsrätten (se 8 och 9 §§ i den nämnda lagen). Ledamöterna tjänstgör normalt under en period om två år.

Vid Lagrådets behandling ska Regeringskansliet ställa en tjänsteman till förfogande för att föredra det ärende som har beretts i kansliet och för att på annat lämpligt sätt bistå Lagrådet vid behandlingen av ärendet. Detsamma gäller för det riksdagsutskott som kan ha begärt Lagrådets yttrande. Föredragandens uppgift är i praktiken att redovisa lagrådsremissens innehåll och lämna de upplysningar som Lagrådet begär. Däremot svarar Lagrådets ledamöter själva för arbetet med att skriva det yttrande som avges.

#### *Bakgrunden till den nuvarande lagrådsgranskningen*

Det nuvarande systemet för lagrådsgranskning innebär att det inte finns en principiell skyldighet att höra Lagrådet. Det framgår genom att ordet bör används i 8 kap. 18 § andra stycket regeringsformen. Denna s.k. fakultativa lagrådsgranskning har sitt ursprung i en grundlagsändring 1971. Fram till dess gällde att regeringen var skyldig att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslag enligt § 87 i 1809 års regeringsform och förslag till annan lag som skulle stiftas i den ordning, s.k. samfällad lagstiftning, som föreskrevs i § 87. Bestämmelsen omfattade s.k. allmän civil- och kriminallag, kriminallag för krigsmakten samt kyrkolag. Regeringen kunde dessutom begära Lagrådets granskning av vilket författningsförslag som helst. Granskningen var liksom nu endast rådgivande. Varken 1809 års regeringsform eller lagstiftningen om Lagrådet innehöll några bestämmelser om granskningens syfte och karaktär.

År 1971 avskaffades dock den obligatoriska lagrådsgranskningen. Regeringen framhöll främst två skäl för förslaget (prop. 1970:24 s. 35 f.). Det första skälet var principiellt och tog sikte på lagrådsgranskningens förenlighet med ett parlamentariskt system. Det var, enligt regeringen, inte förenligt med en fullt konsekvent parlamentarism att ge ett organ utan parlamentarisk förankring en ovillkorlig rätt att yttra sig i vissa lagstiftningsärenden. Det andra skälet som anfördes var av praktisk natur. Det

rådde, menade regeringen, enighet om att utbyggnaden av Lagrådet under den andra hälften av 1960-talet hade lett till att alltför många justitieråd och regeringsråd drogs från sin egentliga uppgift, dvs. den dömande verksamheten. Ett fakultativt system bedömdes av regeringen vara den enda lösning som kunde garantera en önskvärd flexibilitet i Lagrådets verksamhet utan att Högsta domstolens och Regeringsrättens uppgifter som domstolar led men.

Vid införandet av regeringsformen bevarades den fakultativa lagrådsgranskningen. På förslag från Grundlagberedningen infördes en möjlighet för riksdagsutskott att inhämta Lagrådets yttrande. Grundlagberedningen ansåg det inte praktiskt möjligt att på nytt föreslå en obligatorisk granskning (SOU 1972:15 s. 165).

Regeringens proposition överensstämde med beredningens förslag (prop. 1973:90). Under riksdagsbehandlingen uttalade en borgerlig minoritet i konstitutionsutskottet att den obligatoriska lagrådsgranskningen borde återinföras.

Inom 1973 års fri- och rättighetsutredning väcktes frågan om att Lagrådet alltid skulle höras över lagförslag som begränsade en i regeringsformen upptagen fri- och rättighet. Utredningen lämnade dock inget sådant förslag men ansåg att frågan borde utredas vidare. Ämnet berördes därefter av regeringen som framhöll att det ofta var lämpligt att rättighetsbegränsande lagstiftning granskades av Lagrådet. En obligatorisk granskning av all sådan lagstiftning var dock, enligt regeringen, förenad med betydande nackdelar. Här nämndes bl.a. att lagrådsgranskningen skulle få sådan omfattning att det blev avsevärt mindre utrymme för granskning av t.ex. komplicerad civilrättslig lagstiftning (prop. 1975/76:209 s. 95 f.).

År 1977 tillsattes Lagrådsutredningen med uppgift att överväga bl.a. avgränsningen av ett obligatoriskt granskningsområde. Utredningen ansåg att det med all sannolikhet skulle vålla problem i praktiken med att ange gränserna för ett obligatoriskt granskningsområde med en mer allmänt hållen regel. Gränserna behövde i stället anges mera konkret.

Lagrådsutredningen lämnade tre förslag på hur begränsningen skulle kunna utformas. Det förslag som utredningen själv förespråkade innebar bl.a. att granskningsområdet skulle avse grundlagsbestämmelser om tryckfriheten, föreskrifter som begränsade grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. regeringsformen, civilrättslig lagstiftning och betydande delar av den offentlighetsrättsliga lagstiftningen, bl.a. straff- och processrättsliga föreskrifter. Utredningen föreslog att vissa närmare angivna undan-

tag från granskningsobligatoriet skulle finnas och mer generella undantag avseende föreskrifter som inte var av mer ingripande eller komplicerad natur. Undantagsmöjligheter skulle också föreligga för särskilt brådskande lagstiftning och för situationer där det framstod som uppenbart obehövligt att höra Lagrådet (Lagrådets ställning och uppgifter, Ds Ju 1977:10).

Även Rättighetsskyddsutredningen gavs i uppdrag att utreda frågan om att återinföra den obligatoriska lagrådsgranskningen. Utredningen konstaterade att de förhoppningar som hade knutits till 1971 års reform inte hade infriats (*Förstärkt skydd för fri- och rättigheter*, SOU 1978:34, s. 132 f.). En genomgång visade att utanför det gamla obligatoriska området hade endast ett par lagförslag remitterats till Lagrådet. Ett självklart mål vid utformningen av de nya reglerna om lagrådsgranskningen borde enligt Rättighetsskyddsutredningen vara att det totala värdet av granskningen blev så stort som möjligt. Lagrådet skulle granska alla de lagförslag som behövde dess granskning och inga andra.

Enligt Rättighetsskyddsutredningen skulle införandet av bestämmelser i grundlag om obligatorisk lagrådsgranskning göra att det fanns skäl att även precisera inriktningen av Lagrådets granskning. Det blev då betydelsefullt, inte minst med tanke på Lagrådets möjligheter att slå vakt om sitt oberoende, att grundlagen så långt som möjligt gjorde det klart i vilka hänseenden Lagrådet skulle yttra sig. Lagrådet skulle inte behöva riskera att bli utsatt för kritik vare sig för att dess granskning var politiskt inriktad eller för att Lagrådet inte i tillräcklig omfattning uttalade sig om tolkning av grundlag eller frågor av rättssäkerhetskaraktär.

När det gällde de närmare hållpunkter som skulle gälla för inriktningen av granskningen anslöt sig Rättighetsskyddsutredningen i stort till de synpunkter som tidigare hade framförts i prop. 1970:24 och av Lagrådsutredningen. Rättighetsskyddsutredningen ansåg dock att granskningen även skulle omfatta att ett lagförslag inte stred mot grundlagarna eller mot rättssäkerhetens krav.

Bestämmelsen skulle innehålla en uppräkningslista av de typer av lagar som borde föranleda lagrådsgranskning. Utredningen lade stor vikt vid en bestämmelse som avgränsade de viktiga lagförslag som granskningen skulle avse. Detta markerades i lagtexten med att granskningen omfattade fall då ”lagen är viktig för enskilda eller från allmän synpunkt”. Av betydelse för att uppnå ändamålet med bestämmelsen var också att det skrevs in två allmänt hållna undantagsregler som tog sikte på frågans beskaffenhet i det

enskilda fallet. Det gällde situationer då Lagrådets hörande ”skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men skulle uppkomma”. I syfte att ge tillräcklig stadga åt den valda metoden föreslog utredningen en särskild bestämmelse om s.k. motiveringsplikt. Regeringen skulle alltid vara skyldig att, när förslaget lades fram för riksdagen, redovisa skälen till att ett lagförslag som tillhörde någon av de uppräknade typerna inte hade hänvisats till Lagrådet.

Den främsta betydelsen med uppräknningen i grundlagsbestämmelsen av vissa typer av lagförslag var, enligt Rättighetsskyddsutredningen, just att ge ”en ram för regeringens skyldighet att redovisa skälen i de fall då förslag läggs fram för riksdagen utan föregående remiss till Lagrådet”. Den uppräknning som togs in i bestämmelsen utgick som nämnts i stora drag från Lagrådsutredningens förslag.

Regeringens förslag (prop. 1978/79:195) överensstämde med Rättighetsskyddsutredningens förslag och godtogs av riksdagen.

Genom ändringar 2002 i 8 kap. 18 § regeringsformen och lagen om Lagrådet anges uttryckligen att även förutvarande justitieråd och regeringsråd kan ingå i Lagrådet (prop. 2001/02:72).

Det kan här nämnas att i samband med införandet av 2003 års lag om Lagrådet diskuterades frågan om möjligheten för Lagrådets ledamöter att få hjälp av en revisionssekreterare och en regeringsrättssekreterare med bl.a. rättsutredningar (se 2000 års lagrådsutredning i *Lagrådets arbetsvillkor*, SOU 2001:88). I ett remissvar ifrågasatte dock Högsta domstolen behovet av sådan hjälp eftersom de remisser som lämnades till Lagrådet skulle vara ordentligt beredda och alla nödvändiga utredningar i princip skulle ha gjorts innan förslagen kom till Lagrådet. Om det undantagsvis skulle uppstå behov av att komplettera underlaget så skulle i första hand föredraganden stå för detta. Högsta domstolen menade dock att det inte fanns något som hindrade att frågan om sekreterarhjälp prövades i praktiken utan att saken lagreglerades. Regeringen delade denna bedömning (prop. 2002/03:45).

Enligt en undersökning som utfördes av 2000 års lagrådsutredning remitterades under perioden 1990–2000 i snitt 91 ärenden per år till Lagrådet för yttrande (SOU 2001:88 s. 31). Under 2006 lämnade Lagrådet yttranden i 122 ärenden och under 2007 i 88 ärenden. Det kan avseende 2008 noteras att 113 yttranden lämnats fram till slutet av november.

Det saknas aktuella uppgifter om hur stor andel av propositionerna inom det i 8 kap. 18 § regeringsformen utpekade granskningsområdet som remitteras till Lagrådet. Tidigare undersökningar visar att det under åren 1981–1990 var omkring hälften. Under perioden 1991–1993 omfattade granskningen årligen i snitt 83 ärenden medan propositionerna inom granskningsområdet var omkring 145.

### 24.1.3 Lagprövning enligt 11 kap. 14 § regeringsformen

#### *Innebörden av 11 kap. 14 § regeringsformen*

I 11 kap. 14 § regeringsformen regleras domstolars, förvaltningsmyndigheters och ”andra offentliga organs” prövning av lagars och andra föreskrifters förenlighet med överordnade författningar. Bestämmelsen har följande lydelse.

14 § Finner domstol eller annat offentligt organ att en föreskrift står i strid med bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning eller att stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid dess tillkomst, får föreskriften icke tillämpas. Har riksdagen eller regeringen beslutat föreskriften, skall tillämpning dock underlåtas endast om felet är uppenbart.

När det gäller prövningen i efterhand innebär den svenska rättegångsordningen att endast s.k. konkret normprövning kan förekomma. Ett utmärkande drag för den typen av prövning är att frågan om en föreskrifts förenlighet med en överordnad norm uppkommer först i samband med att ett specifikt tillämpningsfall ska avgöras. Högsta domstolen har uttryckt att ett åsidosättande enligt 11 kap. 14 § förutsätter att frågan har uppkommit ”prejudiciellt” (NJA 2005 s. 764). Det är inte möjligt att föra en talan som endast går ut på att en viss författning ska förklaras ogiltig därför att den är grundlagsstridig (abstrakt normprövning). Den svenska ordningen uppvisar här en principiellt viktig skillnad i förhållande till ett antal andra länders normkontrollsystem. I dessa länder har en minoritet i parlamentet möjlighet att ansöka om att en lags grundlagsenlighet prövas i domstol. En sådan ordning tillämpas t.ex. i Tyskland och Österrike samt genom författningsrådets prövning i Frankrike, se vidare SOU 2007:85 s. 117 f.

Att lagprövningen enligt 11 kap. 14 § regeringsformen är konkret innebär att den – i den mån den exempelvis utövas av

domstol – sker i vanlig domstol och inom ramen för det vanliga domstolsförfarandet. Frågan om t.ex. en lags förenlighet med grundlagen uppkommer i samband med att ett specifikt fall ska avgöras. Prövningen sker i efterhand, dvs. efter det att normen har antagits och trätt i kraft. Det är endast parterna i målet som formellt omfattas av prövningsbeslutet. Ett beslut av en domstol att underlåta att tillämpa en viss lagbestämmelse av det skälet att den strider mot grundlagen innebär således inte att lagbestämmelsen upphävs eller på annat sätt begränsas. En annan sak är att ett sådant beslut av någon av de högsta domstolarna i praktiken kan innebära att lagbestämmelsen helt eller delvis förlorar sin rättsliga betydelse som ett resultat av avgörandets prejudikatvärde.

#### *Bakgrunden till 11 kap. 14 § regeringsformen*

Bestämmelsen i 11 kap. 14 § regeringsformen infördes 1980. Tidigare hade lagprövningsrättens existens och huvudsakliga innebörd vid ett antal tillfällen bekräftats genom uttalanden från bl.a. olika statliga utredningar och de högsta dömande instanserna. Bestämmelsen i 11 kap. 14 § ansågs därför i stort sett kodifiera ett rättsläge som redan gällde.

Lagprövning är ett relativt sent fenomen i den svenska statsrätten. De första stegen i domstolspraxis mot en lagprövning togs efter det demokratiska genombrottet i Sverige, dvs. efter första världskriget, när riksdagen ensam i praktiken alltmer tog över som lagstiftare. Här brukar särskilt omnämnas två avgöranden från Högsta domstolen, NJA 1928 s. 88 och 1934 s. 515, om statstjänstemäns flyttningsskyldighet. Målen kom att handla om huruvida innehållet i vissa administrativa författningar stod i strid med § 36 i 1809 års regeringsform. I flera domar från 1940- och 50-talen prövade Högsta domstolen grundlagsenligheten av olika författningar, se t.ex. NJA 1948 s. 188, 1949 s. 468, 1951 s. 39 och 1954 s. 532.

Gemensamt för dessa avgöranden var att granskningen inte rörde samfällid lagstiftning, dvs. lagar där både riksdag och regering hade medverkat. Högsta domstolen uttalade sig inte heller om den närmare innebörden av lagprövningsrätten. Det kan dock nämnas att det förekom uttalanden från underrätterna om att ett åsidosättande av föreskrifter på grund av bristande grundlagsenlighet

förutsatte att det var fråga om uppenbara fall. Detta bekräftades dock inte uttryckligen av Högsta domstolen. (Se emellertid NJA 1961 s. 253 där det enligt Högsta domstolen inte kunde anses uppenbart att stöd saknades i valutalagen för tillämpning av ett förbud i valutaförordningen; målet handlade i den aktuella delen om tolkningen av vissa delegeringsbestämmelser i lag.)

Diskussionen under mitten av 1900-talet antyder att det vid den tiden fortfarande fanns delade meningar om förekomsten av en lagprövningsrätt. Här kan särskilt nämnas den s.k. tingstenska utredningen (SOU 1941:20) samt ett meningsutbyte mellan Östen Undén och Gustaf Petrén i Svensk Juristtidning under 1956.

Frågan om förekomsten av en lagprövningsrätt behandlades av Författningsutredningen. Under arbetet träffades en bred politisk kompromiss om bl.a. lagprövningsinstitutet. I slutbetänkandet konstaterade utredningen att lagprövningsrätt i första hand fick anses avse domstolarnas rätt att pröva om ett stadgande i lag eller annan författning stod i överensstämmelse med grundlag. Antagandet om att en sådan rätt var för handen kunde knappast grundas på något bestämt stadgande i 1809 års regeringsform "utan snarast på ett allmänt principiellt resonemang, innefattande att författning av högre rättslig valör gäller framför författning av lägre valör" (SOU 1963:17 s. 155 f.).

Utredningen enades om att en lagprövningsrätt fick anses föreligga mot bakgrund av utvecklingen i domstolspraxis och anförde bl.a. att "en sådan lagprövningsrätt kunde utgöra en värdefull garanti för grundlagens efterlevnad". Enligt utredningen saknades det anledning att anta annat än att det gällde en restriktiv syn på denna rätt. Något förslag om att kodifiera lagprövningen lämnades inte.

Vid remissbehandlingen av Författningsutredningens förslag bekräftade Högsta domstolen att utredningen på ett korrekt sätt hade återgett vad som fick anses vara gällande rätt på området (SOU 1965:2 s. 60). Till bilden hör att Högsta domstolen under 1964 för första gången hade prövat grundlagsenligheten av en samfällt stiftad lag, den s.k. butiksstängningslagen (NJA 1964 s. 471).

Under den fortsatta utredningen av författningsfrågan utgick Grundlagberedningen från att rättstillämpande myndigheter var behöriga att pröva om en författning hade tillkommit i föreskriven ordning och om dess innehåll stod i överensstämmelse med



grundlag eller annan överordnad norm (SOU 1972:15 s. 106 f.). Grundlagberedningen föreslog inte någon ändring av rättsläget.

I prop. 1973:90 förutsatte även departementschefen att den lagprövningsrätt som hade utvecklats i rättspraxis skulle bestå även efter antagandet av den nya regeringsformen. Det anfördes att denna befogenhet torde få anses tillkomma samtliga organ som tillämpar rättsregler under utövande av rättskipning eller offentlig förvaltning. Lagprövningsrätten som den hade utformats i rättspraxis kunde, enligt departementschefen, sägas innebära att en myndighet hade rätt – och skyldighet – att i sin rättstillämpande verksamhet sätta åt sidan en föreskrift som strider mot en bestämmelse i en författning av högre konstitutionell valör. Vanlig lag fick vika om den stod i uppenbar strid med en grundlagsbestämmelse. Enligt propositionen var det tydligt att en lagprövningsrätt liksom dittills skulle få ringa eller ingen praktisk betydelse. Att grova formfel eller andra uppenbara åsidosättanden av grundlagsregler skulle förekomma vid normgivning framstod, enligt departementschefen, som i hög grad osannolikt.

I uppdraget till 1973 års fri- och rättighetsutredning ingick att föreslå en förstärkning och utvidgning av grundlagsskyddet för de medborgerliga fri- och rättigheterna. Utöver att föreslå en lång rad förändringar av fri- och rättighetsskyddet uttalade sig utredningen även om lagprövningsrätten (*Medborgerliga fri- och rättigheter*, SOU 1975:75, s. 107 f.). Utredningens beskrivning av rättsläget överensstämde här i stort med vad som hade anförts i prop. 1973:90.

Det konstaterades i betänkandet att utredningens förslag till materiell rättighetsreglering innebar att området för lagprövning utvidgades betydligt i jämförelse med vad som dittills hade gällt i Sverige. Fri- och rättighetsutredningen måste därför särskilt pröva vilket kontrollsystem som skulle förenas med de rättighetsregler som utredningen föreslog. Enligt utredningen skulle det materiella grundlagsskyddet inte bli tillräckligt starkt om det inte förbands med något slag av rättsligt verkande garantier som var oberoende av de politiska organen.

Vid valet av rättsligt kontrollinstrument fann utredningen att den lagprövningsrätt som hade gestaltats i Sverige var den lämpliga. Utredningen föreslog att denna rätt skulle behållas i princip oförändrad. Förslaget till materiell rättighetsreglering innebar emellertid en betydande utvidgning av området för lagprövning. Med hänsyn till lagprövningens roll i skyddssystemet och för att

det inte skulle råda någon tvekan om institutets innebörd föreslog utredningen att en uttrycklig bestämmelse om lagprövning skulle införas i regeringsformen. Förslaget innebar bl.a. ett krav på att motstridigheten skulle vara uppenbar för att tillämpning av lagar eller förordningar skulle underlåtas.

Genom prop. 1975/76:209 föreslogs ett förstärkt skydd i regeringsformen för de grundläggande fri- och rättigheterna. Förslaget överensstämde i stort med vad 1973 års fri- och rättighetsutredning hade förespråkat. Något uttryckligt stadgande om lagprövningsrätten intogs dock inte i regeringens förslag. I propositionen förde departementschefen ett längre resonemang om lagprövningsinstitutet. Enligt honom stod det klart att oskrivna rättsregler om lagprövningsrätt förelåg i svensk rätt. Beskrivningen av dessa regler motsvarade i stort vad 1973 års fri- och rättighetsutredning hade anfört.

När det gällde utövandet av lagprövningsrätten framhöll departementschefen att denna utövades i princip ex officio. Detta innebar emellertid inte att prövning av en eventuell motstridighet mellan författningar på olika nivåer ingick som ett mera normalt led i myndigheternas rättstillämpning. Lagprövning kunde bli aktuell endast om en påstådd normkonflikt uttryckligen åberopades som grund för ett yrkande eller om en myndighet i ett visst fall hade särskild anledning att förmoda att en normkonflikt förelåg.

Departementschefen uttryckte stor förståelse för de mer politiska argument som brukade anföras mot lagprövningsrätten. Han ansåg det också självklart att en judiciell överprövning av riksdagens beslut inte fick bli någon reguljär företeelse. Men samtidigt fann han att man svårligen kunde undvara en från riksdagen fristående kontrollapparat, om grundlagens rättighetskydd skulle ha någon verklig effekt. Med lagprövningsinstitutet följde också en viktig preventiv effekt.

Sammanfattningsvis ansåg departementschefen att förslaget från 1973 års fri- och rättighetsutredning att behålla lagprövningsrätten – med det innehåll som den ansågs ha enligt svensk rätt – innebar en lämplig avvägning mellan de olika intressen som stod mot varandra. Å ena sidan kunde man vara säker på att domstolarna inte skulle få någon ställning som politiska maktfaktorer. Å andra sidan skulle de ha möjlighet att utnyttja ett oförbrukat förtroendekapital, när ett ingripande till fri- och rättigheternas skydd undantagsvis måste anses befogat.

När det gällde frågan om lagprövningsrätten borde skrivas in i regeringsformen menade departementschefen att tiden inte var mogen för ett avgörande. En grundlagsregel kunde inge den oriktiga föreställningen att lagprövningen skulle utgöra ett normalt inslag i rättstillämpningen. Det var också svårt att formulera en grundlagsregel så att den till fullo passade för alla författningsnivåer. Av betydelse för departementschefens ställningstagande var vidare att han avsåg att låta utreda frågan om särskilda uppskovsregler vid rättighetsbegränsande lagstiftning. Det var uppenbart att sådana regler skulle få betydelse för lagprövningsrättens innehåll. Dessa två frågor borde inte behandlas fristående från varandra.

Frågorna om ett särskilt förfarande i riksdagen vid rättighetsbegränsande lagstiftning, lagprövningsrätten och Lagrådets ställning utreddes därefter av Rättighetsskyddsutredningen. Resultatet av utredningens arbete redovisades i betänkandet *Förstärkt skydd för fri- och rättigheter* (SOU 1978:34).

I frågan om lagprövningsrätten konstaterade Rättighetsskyddsutredningen att lagprövningens existens och huvudsakliga innebörd upprepade gånger hade klargjorts genom uttalanden såväl av ledamöterna i de två högsta domstolarna som av statsmakterna. Utredningen ansåg att det saknades anledning att göra några sakliga ändringar i lagprövningsrätten. Det betydde att det alltjämt skulle krävas ett uppenbart fel för att en lag eller förordning skulle få åsidosättas. Liksom tidigare utredningar ansåg Rättighetsskyddsutredningen att uppenbarhetskravet innebar att möjligheterna till en reell lagprövning minskade ju mindre precist den ifrågavarande grundlagsbestämmelsen eller den annars överordnade bestämmelsen är utformad. Man kunde, enligt utredningen, här finna exempel i 2 kap. 12 § andra stycket och 13 § första stycket regeringsformen.

Det kan noteras att utredningen således ansåg att utrymmet var begränsat för att genom lagprövning bedöma om riksdagen på ett godtagbart sätt hade tillämpat möjligheterna att inskränka vissa centrala fri- och rättigheter. Det var i första hand inte en fråga för domstolarna att t.ex. pröva om det ändamål som en rättighetsbegränsning skulle tillgodose var ”godtagbart i ett demokratiskt samhälle” eller att begränsningen inte gick utöver ”vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den” (se 2 kap. 12 § andra stycket).

När det gällde frågan om en bestämmelse om lagprövningsrätten borde införas i regeringsformen konstaterade Rättighetsskydds-

utredningen att det fanns svårigheter att formulera en lagtext som förenade eftersträvd klarhet med önskvärd smidighet i tillämpningen. Det gällde bl.a. möjligheten att i praktiken ta vederbörlig hänsyn till om den prövade föreskriften var en lag, en förordning eller en författningsföreskrift på lägre nivå. Utredningen föreslog dock, utan närmare motivering, att rådande rättsläge borde komma till uttryck i ett grundlagsstadgande.

Regeringen ställde sig bakom Rättighetsutredningens förslag. I prop. 1978/79:195 framhöll departementschefen att förslaget innebar att lagprövningsrätten tillkom samtliga organ som tillämpade rättsregler under utövande av rättskipning eller offentlig förvaltning, dvs. i vissa fall även enskilda som utförde sådana uppgifter.

Under riksdagsbehandlingen ansåg ett enhälligt konstitutionsutskott att det inte kunde komma i fråga att i något hänseende förändra lagprövningsrätten (KU 1978/79:39 s. 13). Konstitutionsutskottet underströk att lagprövningsinstitutet inte var avsett att utgöra ett normalt inslag i rättstillämpningen och att dittillsvarande försiktiga praxis skulle vara vägledande. Om tolkningen av den nya bestämmelsen anförde utskottet bl.a. följande.

Enligt utskottets mening måste emellertid uppenbarhetsrekvisitet få en särskild betydelse när det gäller av riksdagen beslutad lag eller annan föreskrift. Riksdagen är enligt grundlagen den främste lagstiftaren. Endast riksdagen kan stifta grundlag. Det är därför naturligt att riksdagen är den instans som är bäst ägnad att pröva om viss föreskrift är grundlagsenlig. Uppenbarhetsrekvisitet medför i detta fall enligt utskottets mening att riksdagens tillämpning av ett visst grundlagsstadgande måste respekteras så länge det 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 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 RO om lagstiftningsproceduren som uppenbarligen måste anses vara av väsentlig betydelse för denna.

Bestämmelsen om lagprövning i 11 kap. 14 § regeringsformen trädde i kraft den 1 januari 1980.

*Inflytande från europarätten*

Inkorporeringen 1995 av Europakonventionen i svensk rätt har inneburit att området för normprövning vidgats. Enligt bestämmelsen i 2 kap. 23 § regeringsformen föreligger nämligen ett förbud mot att meddela föreskrifter som strider mot Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen. En effekt av den bestämmelsen är att domstol eller annat offentligt organ enligt 11 kap. 14 § kan åsidosätta t.ex. lagar eller förordningar som står i uppenbar strid med Sveriges åtaganden enligt konventionen. Enligt förarbetsuttalanden i samband med inkorporeringen blir dock lagprövning mot 2 kap. 23 § endast aktuell om sedvanliga tolknings- och rättstillämpningsmetoder inte leder till att konventionsbestämmelserna ska tillämpas (prop. 1993/94:117 s. 36 f. och bet. 1993/94:KU24 s. 17 f.). Frågor med anknytning till inkorporeringen av Europakonventionen berörs närmare i kapitel 25.

Sveriges anslutning till EU och den med anslutningen sammanhängande bundenheten av EG-rätten har inneburit att en stor del av de bestämmelser som faller inom detta rättsområde inte omfattas av regleringen i 11 kap. 14 § regeringsformen och därmed inte heller av det s.k. uppenbarhetskravet. Det följer av principen om EG-rättens företräde framför den nationella rätten (se prop. 1993/94:114 s. 27).

I sammanhanget kan även noteras att EG-domstolens praxis på fri- och rättighetsområdet har medfört att Europakonventionens bestämmelser, tillsammans med medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner, betraktas som allmänna principer inom EG-rätten. I den mån Europakonventionens fri- och rättigheter är tillämpliga inom EG-rätten ska svenska myndigheter ge bestämmelserna i konventionen företräde framför svenska nationella föreskrifter även om motstridigheten inte är uppenbar. Det s.k. Lissabonfördraget syftar dessutom till att EU som organisation ska ansluta sig till Europakonventionen. Fördraget innebär vidare att EU skapar en egen rättsligt bindande stadga på fri- och rättighetsområdet (se artikel 6 i det föreslagna Fördraget om Europeiska unionen och avsnitt 25.1.3).

*Lagprövning i praxis*

De rättsfallsöversikter som har gjorts av domstolarnas lagprövning före och efter införandet av bestämmelsen i 11 kap. 14 § regeringsformen får sägas visa att den direkta betydelsen av lagprövningsinstitutet har varit relativt marginell, i vart fall om man ser till antalet fall där föreskrifter underkänts med stöd av paragrafen (se SOU 2007:85 s. 34 f. och de referenser som lämnas där). Motivuttalanden av innebörd att lagprövningen inte bör vara ett normalt inslag i rättssystemet utan endast ett skydd för medborgarna i undantagssituationer återspeglas i praxis. Det torde inte råda någon tvekan om att den återhållsamhet som grundlagstiftaren har avsett, och som framgår av uppenbarhetskravet i bestämmelsen, här har haft inverkan. Det är dock inte uteslutet att också andra faktorer har haft betydelse, t.ex. lagrådsgranskningen och den preventiva verkan som dagens lagprövningsinstitut kan tänkas ha.

Det är samtidigt tydligt att en effekt av europarättens inverkan på det svenska rättssystemet är att lagprövningsfrågorna ökar i betydelse. Det gäller särskilt efter anslutningen till EU och inkorporeringen av Europakonventionen. Normprövning i vidsträckt mening har härigenom blivit ett vanligare inslag i domstolarnas verksamhet. På EG-rättens område tyder publicerade rättsfall på att svenska domstolar inte har upplevt några konstitutionella svårigheter med att ge gemenskapsrätten företräde framför nationell rätt. Sådana konfliktfrågor har inte behandlats inom ramen för 11 kap. 14 § regeringsformen. Ett antal avgöranden från de högsta instanserna har rört frågan om svensk rätts förenlighet med Europakonventionen. Konventionens inflytande tycks framför allt ha kommit till uttryck genom att svenska inhemska bestämmelser har tolkats och tillämpats fördragskonformt, dvs. så att de uppfyller Europakonventionens krav. I endast ett fåtal fall har domstolarna kommit fram till att en verklig konflikt har förelegat mellan de två normsystemen. Som särskilt intressant på det här området framstår avgörandet i NJA 2005 s. 805 avseende ett åtal mot en frikyrkopastor för hets mot folkgrupp, det s.k. Åke Green-fallet. Åtalet ogillades sedan Högsta domstolen bl.a. konstaterat att en fällande dom sannolikt skulle anses utgöra en kränkning av Europakonventionen. Frågan löstes genom att domstolen fann utrymme att tolka bestämmelsen om hets mot folkgrupp på ett sätt som var förenligt med konventionen (se också NJA 2006 s. 467).

En annan tendens i domstolspraxis är de avgöranden från Högsta domstolen som innebär att 11 kap. 14 § inte aktualiseras i fall av s.k. partiell grundlagsstridighet (se främst NJA 2005 s. 33, rättsläget bekräftas i NJA 2006 s. 293 I och II). Frågeställningen har här varit, något förenklat, hur domstolen ska förfara när en del av en bestämmelse är grundlagsstridig eller om dess tillämpning till viss del skulle få konsekvenser som är oförenliga med grundlagen. Högsta domstolen har bedömt sådana fall genom en grundlagskonform tillämpning av den ifrågasatta bestämmelsen utan tillämpning av 11 kap. 14 § och därmed inte heller av uppenbarhetskravet.

### *Frågan om författningsdomstol*

Som framgått har den svenska lagprövningen, till skillnad från vad som gäller i många andra länder, inte förlagts till någon central institution. Det vanligaste exemplet på en sådan centralisering av lagprövningsrätten är givetvis författningsdomstol. Sådana domstolar finns bl.a. i Italien, Tyskland och Österrike. Andra lösningar förekommer dock. Exempelvis har en särskild kammare i Högsta domstolen hand om lagprövningsmålen i Estland. En genomgång av ett antal internationellt förekommande exempel på normkontrollsystem lämnas i den nämnda expertgruppsrapporten *Olika former av normkontroll* (SOU 2007:85). Där lämnas även ett exempel på hur en svensk författningsdomstol skulle kunna konstrueras (rapporten s. 98 f.).

I Sverige har frågan om inrättandet av en författningsdomstol aktualiserats i olika grundlagstiftningsärenden. Invändningar mot idén har framför allt gått ut på att ett sådant system har ansetts som svårt att förena med ett krav på att politisk makt inte ska överföras till icke politiska organ. Det har också bl.a. framhållits att en författningsdomstol skulle vara främmande för det svenska rättssystemet och att det i sig inte är av avgörande betydelse vilket organ som utför lagprövningen. Det viktiga är i stället hur lagprövningsrätten utformas. Här kan nämnas uttalanden i prop. 1975/76:209 s. 90 f., prop. 1978/79:195 s. 39 f., Folkstyrelsekommitténs betänkande *Folkstyrelsens villkor* (SOU 1987:6) s. 253 f. och Fri- och rättighetskommitténs betänkande *Fri- och rättighetsfrågor* (SOU 1993:40) Del A s. 227 f.

## 24.2 Överväganden

### 24.2.1 Principiella utgångspunkter

**Vår bedömning:** Normkontrollsystemet ska även fortsättningsvis innehålla både förhandskontroll och efterhandsprövning. Det finns anledning att se över den nuvarande regleringen och överväga vissa förändringar.

Frågeställningen om hur kontrollen av lagars och andra föreskrifters förenlighet med innehållet i högre normer ska utföras kan aktualisera grundläggande frågor om hur ett land bör styras. Det gäller särskilt när frågan rör om en lag stiftad av riksdagen står i strid med grundlagen. I vilken utsträckning ska konflikter av det slaget hanteras av andra organ än riksdagen själv och hur ska detta i sådana fall motiveras?

Utredningens direktiv anger gränserna för våra överväganden i den här delen. Där framgår att utredningsuppdraget inte omfattar de grundläggande principer för statskicket som slås fast i 1 kap. regeringsformen. Av särskild betydelse blir här det förhållandet att statskicket är demokratiskt ("All offentlig makt i Sverige utgår från folket", se 1 § första stycket). Denna tanke om folksuveränitet förverkligas enligt det svenska statskicket bl.a. genom principen om parlamentarism. Ett grunddrag hos parlamentarismen är att den offentliga makten koncentreras till en enda kanal, nämligen till folkrepresentationen. Riksdagen är med andra ord det obestridligt högsta statsorganet.

En annan central princip i sammanhanget är att den offentliga maktutövningen är lagbunden ("Den offentliga makten utövas under lagarna.", se 1 kap. 1 § tredje stycket). Därmed knyts den offentliga verksamheten till idén om rättsstaten. Tanken är här att lagen binder alla statliga organ, således även riksdag och regering, på samma sätt som den binder medborgarna i allmänhet. Det gäller i lika hög grad på det kommunala området. En konsekvens av denna princip är att inget offentligt organ får meddela normer som står i strid med föreskrifter högre upp i normhierarkin. För riksdagens del innebär detta att den inte får stifta en lag som är oförenlig med grundlagarna.

En diskussion om utformningen av systemet för normkontroll får således ske inom de ramar som dessa grundläggande principer om statskicket ger.



Normkontrollsystemet bör även i framtiden bestå av både förhandskontroll och prövning i efterhand. Genom förhandskontrollen granskas lagars grundlagsenlighet och kvalitet i övrigt. Denna kontroll bör även i fortsättningen ske genom att Lagrådet avger rådgivande yttranden på begäran av regeringen eller av ett riksdagsutskott. Vi ser således inte anledning att inrätta andra organ för att utföra förhandsgranskningen eller att göra Lagrådets yttranden rättsligt bindande i något avseende. Mycket talar dock för att se över regleringen av Lagrådets granskande verksamhet i syfte att ytterligare markera dess betydelse i normkontrollsystemet.

Det ska även i fortsättningen finnas en möjlighet till en prövning i efterhand av lagar och andra föreskrifter som trätt i kraft. Utformningen av denna prövningsmekanism är som framgått omdiskuterad. Det gäller särskilt frågan om i vilken utsträckning domstolar ska kunna pröva om föreskrifter som har meddelats av riksdagen, dvs. lagar, står i strid med grundlagen. Det diskussionen rör är främst hur bestämmelsen om lagprövning i 11 kap. 14 § regeringsformen, med det särskilda kravet på uppenbarhet, ska utformas.

Det finns skäl att redan här påpeka att inte all prövning där frågan om en konflikt mellan en lag och regeringsformen aktualiseras ska ske enligt bestämmelsen i 11 kap. 14 §. Domstolar och andra rättstillämpande organ får antas först försöka lösa situationen genom att tolka lagen så att den stämmer överens med regeringsformen. Detta sker med hjälp av traditionella rättstillämpningsmetoder och utan direkt tillämpning av 11 kap. 14 §. Den här metoden torde dock som regel bara kunna tillämpas när det framstår som osäkert om en motstridighet mellan lag och grundlag alls föreligger.

I andra situationer kan konflikten framträda som mer reell och något egentligt tolkningsutrymme inte anses föreligga, t.ex. om uttryck och begrepp som används i lagen inte går att förena med motsvarande formuleringar i regeringsformen. Det är i dessa senare fall som frågan om lagprövning enligt 11 kap. 14 § blir aktuell.

Lagprövningsrättens kärna är att ett rättstillämpande organ har kompetens att underlåta att tillämpa en av riksdagen antagen lag på den grunden att lagen står i strid med grundlagen. Den principiella frågan om detta är ett acceptabelt undantag från riksdagsmajoritetens beslutanderätt har, som framgått ovan, diskuterats

under lång tid. Traditionellt brukar argumenten här följa två huvudsakliga tankelinjer.

Enligt det ena synsättet betonas folksuveräniteten och att det är riksdagen som är folkets främsta företrädare. Riksdagen är bunden av regeringsformen och dess beslutandemakt begränsad av bl.a. bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter. En judiciell överprövning av riksdagens beslut är dock, enligt den här åskådningen, principiellt svår att förena med tanken om folksuveränitet. En prövning av det slaget riskerar nämligen att leda till att politiskt beslutsfattande förs över från folkvalda organ till domstolarna. Därmed görs, enligt detta synsätt, en del av politiken på ett oacceptabelt sätt oåtkomlig för normalt politiskt ansvarsutkrävande. Mot den här bakgrunden är det i första hand riksdagen, och inte domstolarna, som ska avgöra om en lag är förenlig med grundlagen. För att fri- och rättighetsskyddet ska få fullt genomslag bör det ändå i speciella situationer finnas möjlighet till lagprövning. Detta får dock inte utgöra ett normalt inslag i rättssystemet.

Även med det andra synsättet understryks vikten av principen om folksuveränitet. Här framhålls dock även samspelet mellan folksuveränitet och rättsstat. En fungerande demokrati är uppbyggd av fler beståndsdelar än att en majoritet i parlamentet får bestämma. På konstitutionell nivå måste det, enligt det här synsättet, finnas bestämmelser som garanterar den demokratiska beslutsprocessen och grundläggande fri- och rättigheter för individen. Demokratien förverkligas bättre om riksdagsmajoritetens makt inte är oinskränkt i sådana frågor. I det svenska konstitutionella systemet behöver de rättsstatliga aspekterna betonas mer än vad som sker i dag. Det krävs, brukar det framhållas, att oberoende institutioner granskar att grundlagen följs. Domstolskontrollen är ett viktigt instrument för skyddet av de regler som tidigare riksdagar gett grundlagsstatus. Uppenbarhetskravet vid lagprövning omöjliggör, enligt detta synsätt, i realiteten en domstolsprövning av om grundlagen har efterlevts av riksdagen. Det är principiellt felaktigt att den nuvarande riksdagsmajoriteten i alla lägen själv får avgöra om den har iakttagit regeringsformen. En allvarlig konsekvens av det nuvarande systemet är att fri- och rättighetsskyddet enligt 2 kap. regeringsformen försvagas genom att bestämmelserna i praktiken inte blir möjliga att åberopa i domstol.

## 24.2.2 Förhandskontrollen

**Vårt förslag:** Vissa förändringar görs i regeringsformen i syfte att ytterligare markera betydelsen av Lagrådets granskning. Det anges att yttrande från Lagrådet ”ska inhämtas” rörande lagförslag inom det s.k. granskningsområdet. Vidare tydliggörs granskningsområdet genom att det s.k. viktighetskriteriet tas bort. Det föreslås dessutom att Lagrådets kansli förstärks med juridisk kompetens, t.ex. genom att en eller flera föredragande knyts dit.

Som framgått är det vår utgångspunkt att förhandskontrollen av lagars förenlighet med grundlagen och kvalitet i övrigt ska vara fortsatt stark och att det i vissa avseenden kan finnas skäl att ytterligare förstärka granskningen. Det finns inte anledning att ändra på de grundläggande och väl inarbetade strukturerna för denna prövning.

Granskningen bör således utövas av ett lagråd sammansatt främst av domare, eller förutvarande domare, i de högsta dömande instanserna. Lagrådets yttranden är formellt enbart rådgivande och kan inhämtas av regeringen eller av ett riksdagsutskott. Området för granskningen (det s.k. granskningsområdet) bestäms av en konkret uppräknning av de typer av lagar som omfattas. Det bör även fortsättningsvis ges vissa, om än begränsade, möjligheter att göra undantag från granskningen. Regeringen ska ha en motiveringsplikt mot riksdagen om den har gjort ett sådant undantag. Hanteringen av lagrådsfrågan ska inte kunna bli föremål för lagprövning. Inriktningen på Lagrådets granskning ska vara tydligt angiven i grundlagstexten.

Att höra Lagrådet över lagstiftning rörande de ämnen som omfattas av granskningsområdet är enligt grundlagstexten inte obligatoriskt för regering och riksdag. Enligt nuvarande skrivning bör nämligen ett yttrande från Lagrådet inhämtas i de fall som anges i 8 kap. 18 § andra stycket regeringsformen. Det kan enligt vår uppfattning ifrågasättas om inte bestämmelsen i stället borde uttryckas som en obligatorisk skyldighet att höra Lagrådet. Börregeln skulle med andra ord ersättas av en ska-regel. Redan i dag torde bestämmelsen i praktiken tillämpas som en obligatorisk regel, om än med vissa i bestämmelsen angivna undantagsmöjligheter.

Det är således inte troligt att införandet av en ska-regel leder till en nämnvärd ökning av antalet ärenden som blir föremål för Lagrådets granskning. Att i regeringsformen uttryckligen ange att lagrådsgranskningen är obligatorisk skulle dock betona betydelsen av förhandsgranskningen, bl.a. när det gäller lagars grundlagsenlighet. Vi menar att en sådan principiell förstärkning av Lagrådets ställning är önskvärd och bör genomföras.

Förhandskontrollen kan även förstärkas genom förändringar i det granskningsområde som anges i 8 kap. 18 § andra stycket. Det som ligger närmast till hands är att överväga om det s.k. viktighetskriteriet bör tas bort. Kravet innebär att granskningsområdet snävas in genom att Lagrådet bara behöver höras över en lag som är ”viktig för enskilda eller från allmän synpunkt”. Det kan emellertid ifrågasättas hur stor betydelse viktighetskriteriet har. Vad vi förstår åberopas kravet mycket sällan av regeringen som en grund för att inte inhämta yttrande från Lagrådet. Att ta bort kravet skulle därför knappast få några större praktiska konsekvenser. Enligt vår bedömning skulle de undantagsmöjligheter som anges i bestämmelsen – främst att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet – vara tillräckliga för att säkerställa att Lagrådet inte hörs i onödan och att dess resurser därför används fel.

I syfte att ytterligare markera vikten av Lagrådets granskning bör viktighetskriteriet således tas bort.

Som framgår av avsnitt 32.2.2 föreslår vi att Lagrådets granskning utvidgas till att även omfatta lagar som innebär åligganden för kommunerna.

Vi menar att även andra metoder för att stärka förhandskontrollen bör prövas. Ett sätt vore att förstärka Lagrådets kansli med juridisk kompetens, t.ex. genom att en eller flera föredragande knyts dit. Fortfarande skulle föredragningsuppgiften i remitterade granskningsärenden fullgöras av tjänstemän från Regeringskansliet. Tanken med resursförstärkning vore i första hand att utöka Lagrådets egna möjligheter att initiera kartläggningar och rättsutredningar, t.ex. på europarättens område där det ibland är mycket tidskrävande att följa rättsutvecklingen. En sådan förstärkning av organisationen kan tänkas bidra till att kvaliteten på granskningen kan hållas fortsatt hög, särskilt mot bakgrund av den allt snabbare och mer omfattande lagstiftningsprocessen. På ett principiellt plan får inrättandet av en egen juridisk kanslifunktion

anses ytterligare markera Lagrådets självständighet i förhållande till regering och riksdag.

Vi menar att det bör genomföras en förstärkning av Lagrådets organisation. Vår ståndpunkt knyter an till vad som anfördes av 2000 års lagrådsutredning. Den utredningen lämnade ett ingående förslag på hur en personalförstärkning i Lagrådets kansli skulle kunna genomföras (SOU 2001:88 s. 116 f.). Särskilda deltids-tjänster som "lagrådssekreterare" skulle, enligt det förslaget, inrättas och besättas i huvudsak av revisionssekreterare och regeringsrättssekreterare. Vi lämnar för vår del inget detaljerat förslag om hur en sådan förändring bör genomföras men förutsätter att frågan övervägs vidare.

### 24.2.3 Prövningen i efterhand

**Vårt förslag:** Det s.k. uppenbarhetskravet i nuvarande 11 kap. 14 § regeringsformen tas bort. I stället införs en erinran om att grundsatserna om folksuveränitet och lagbundenhet, med dess princip om normhierarki, särskilt ska beaktas vid lagprövning av föreskrifter beslutade av riksdagen.

Prövningen ska, liksom i dag, vara begränsad till konkreta tillämpningsfall (s.k. konkret prövning). Den ska utföras av domstolar och alla andra offentliga organ där frågan uppkommer i rättstillämpningen.

Av våra tidigare överväganden har framgått att vi ser en förhandskontroll som syftar till att trygga lagars grundlagsenlighet och kvalitet i övrigt som ett centralt inslag i normkontrollsystemet. Detta tydliggörs av de ändringsförslag i fråga om lagrådsgranskningen som vi lägger fram.

Detta synsätt ger uttryck för en strävan att värna grundlagarnas stadganden och så långt som det är möjligt på förhand identifiera och försöka undanröja motstridigheter mellan föreslagen lagstiftning och grundlagen. Ett sådant förfarande är ägnat att öka förutsättningarna för att den lagstiftning som antas av riksdagen är grundlagsenlig och av hög kvalitet.

Normprövning i enskilda rättstillämpningsfall bygger på synsättet att föreskrifter ingår i ett hierarkiskt system där det finns olika nivåer: grundlag, vanlig lag, förordning samt myndighets-

föreskrifter och kommunala föreskrifter. Ordet "lagprövning" används ofta i praktiken som synonym för normprövning och syftar då på normkontroll i hela den kedja av föreskriftsnivåer som nu nämnts. Här behandlas fortsättningsvis främst sådan normprövning som avser den högsta nivån, dvs. lag mot grundlag.

Lagprövningen sker mot bakgrund av vad som anges i 1 kap. 1 § regeringsformen, nämligen principerna om folkstyrelsen och om att den offentliga makten utövas under lagarna. Riksdagen är den högsta beslutande makten. Om en konflikt uppstår mellan olika riksdagsbeslut ska emellertid grundlag gå före lag.

En grundprincip är att lagprövningen ska vara konkret, dvs. begränsad till fall då frågan om en lags oförenlighet med grundlag uppkommer i samband med att ett specifikt tillämpningsfall ska avgöras i domstol eller av en förvaltningsmyndighet. Det är endast parterna i målet som formellt omfattas av prövningsbeslutet. Effekten av lagprövningen kan bli att det rättstillämpande organet i det enskilda fallet underlåter att tillämpa en viss lagbestämmelse av det skälet att den i den aktuella situationen är oförenlig med en bestämmelse i grundlag. Däremot kan domstolen inte upphäva lagbestämmelsen eller på annat sätt begränsa dess generella tillämpning. Konkret normkontroll begränsar alltså inte riksdagens uppgift som lagstiftare.

Lagprövningen utgör en betydelsefull beståndsdel i ett normkontrollsystem då det av olika anledningar, trots förhandskontroll, kan uppkomma frågor om förenligheten mellan en lag och grundlag. Det kan exempelvis röra sig om fall som aktualiseras när lagen ska tillämpas men som inte på förhand uppmärksammas under lagstiftningsskedet.

Ett område där möjligheten till lagprövning framstår som särskilt angelägen rör vissa centrala delar av fri- och rättighetsregleringen i 2 kap. regeringsformen. Här är det av särskild betydelse att grundlagens regler fullt ut får genomslag i rättstillämpningen.

Ett närbesläktat exempel är lagprövning mot tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Dessa grundlagar har karaktär främst av straff-, skadestånds- och processrättslig specialreglering och utesluter delvis att allmänna bestämmelser i vanlig lag i dessa ämnen tillämpas. Enligt praxis förekommer här redan i dag lagprövning utan tillämpning av något uppenbarhetskrav eller annan restriktion, något som till stor del torde bero på reglernas karaktär.

Ett tredje exempel rör frågor som har samband med Sveriges internationella åtaganden. Lagprövningsinstitutet ska tillämpas på ett sätt som gör det möjligt att uppfylla dessa förpliktelser. Detta får särskild betydelse för frågor rörande den inhemska rättens förenlighet med Europakonventionen.

Vad vi här anfört ska ses som exempel på områden där det är särskilt viktigt att lagprövningen får genomslag. På andra områden, t.ex. statsorganens arbetssätt och funktionsuppdelning, framstår det däremot som motiverat med ett mer begränsat utnyttjande av möjligheten till lagprövning. Såsom framgår av avsnitt 32.2.2 innebär de förändringar som vi föreslår rörande den kommunala självstyrelsen, särskilt införandet av en proportionalitetsprincip, inte att utrymmet för lagprövning beträffande sådana frågor utökas i rättstillämpningen.

I förhållande till vad som nu anförts framstår uppenbarhetskravet i den nuvarande bestämmelsen i 11 kap. 14 § regeringsformen som mindre adekvat och som ett krav som är svårt att applicera på den prövning som ska göras i olika rättstillämpnings-situationer. Kravet blir därmed svårtillämpat.

Till detta kommer det förhållandet att kravet kan vara svårt att förena med de åtaganden som följer av Europakonventionen och det rättsläge som uppstått genom inkorporerandet av denna konvention och bestämmelsen i 2 kap. 23 § regeringsformen. Frågor om svensk rätts förenlighet med Europakonventionen får anses besvärliga att hantera inom ramen för dagens stadganden i 11 kap. 14 §, bl.a. därför att uppenbarhetskravet kan riskera att leda till att konventionen inte följs (se t.ex. Åke Green-fallet i NJA 2005 s. 805).

Andra komplicerade situationer rör s.k. partiell grundlagsstridighet där en rättsregel bedöms stå endast delvis i strid med grundlag. Sådana frågor har i några fall lösts utan tillämpning av 11 kap. 14 § och dess uppenbarhetskrav. Följden har blivit en del svårtolkade domstolsavgöranden som är relativt besvärliga att tillämpa (se t.ex. frågan om partiell grundlagsstridighet hos s.k. blankettstraffstadganden i NJA 2005 s. 33).

Mot den nu beskrivna bakgrunden föreslår vi att uppenbarhetskravet tas bort från bestämmelsen om lagprövning i 11 kap. 14 § regeringsformen.

I bestämmelsen bör i stället införas en erinran som knyter an till det ovan sagda och som anger att grundsatserna om folksuveränitet

och lagbundenhet, med dess princip om normhierarki, särskilt ska beaktas vid lagprövning av en föreskrift som beslutats av riksdagen.

Lagprövningen ska även fortsättningsvis utföras av domstolar och alla andra offentliga organ där frågan uppkommer i rättstillämpningen. Vi lämnar således inte något förslag om att koncentrera prövningen till något särskilt organ eller någon särskild instans.



## VI. VISSA FRI- OCH RÄTTIGHETER

## 25 Skyddet för grundläggande fri- och rättigheter enligt regeringsformen och Europakonventionen

### 25.1 Bakgrund

#### 25.1.1 Inledning

Tanken att den enskilde kan ha vissa grundläggande fri- och rättigheter som behöver skyddas mot statsmakten är inte ny. För den moderna utvecklingen på området torde de rättighetsurkunder som antogs av det engelska parlamentet under slutet av 1600-talet ha haft betydelse, dvs. Habeas Corpus Act från 1679 och Declaration of Rights från 1689. Under den franska revolutionen 1789 antogs en klassisk deklARATION om de mänskliga och medborgerliga rättigheterna. Ett annat centralt dokument på området är 1791 års tillägg rörande fri- och rättigheter till Förenta staternas författning. Genom tillägget skyddades bl.a. religionsfriheten, yttrandefriheten och mötesfriheten. Dessa dokument kom att få stort inflytande på utvecklingen i många andra länder. Under 1800-talet och 1900-talets början införde flera stater grundlagsbestämmelser om fri- och rättigheter.

Utvecklingen präglades i hög grad av då rådande naturrättsliga tankegångar. Individen hade enligt det synsättet vissa fri- och rättigheter som existerade oberoende av innehållet i lagstiftningen och som lagarna inte fick inskränka. En viktig tanke med rättighetsskyddet var att värna den fria åsiktsbildningen genom att garantera främst åsiktsfrihet, yttrandefrihet, tryckfrihet, religionsfrihet, mötesfrihet och föreningsfrihet samt den enskildes personliga säkerhet. Även egendomsskyddet och näringsfriheten ansågs vara av central betydelse. Under 1800-talet påbörjades vidare

i många länder en utveckling mot införandet av allmän och lika rösträtt.

De tidiga rättighetskatalogerna innehöll således i första hand s.k. politiska och civila rättigheter. Under 1900-talet, främst efter andra världskriget, blev det vanligare att även mer socialt inriktade rättigheter (t.ex. rätt till arbete eller bostad) togs in i grundlagar. I allmänhet blev dock de sociala rättigheterna inte rättsligt bindande utan ansågs vara målsättningsstadganden (jfr 1 kap. 2 § regeringsformen).

Den moderna utvecklingen på fri- och rättighetsområdet har annars i hög grad präglats av internationellt samarbete. Genom olika folkrättsligt bindande konventioner skyddas numera grundläggande mänskliga rättigheter på ett internationellt plan. Här kan särskilt framhållas FN:s allmänna deklaration om de mänskliga rättigheterna från 1948 samt FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter från 1966. För länderna i Europa har 1950 års europeiska konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) haft stor betydelse. Utvecklingen inom EU innebär vidare en viss betoning av skyddet för grundläggande fri- och rättigheter, t.ex. genom planerna att låta EU tillträda Europakonventionen och att inrätta en rättsligt bindande stadga om grundläggande rättigheter (se främst artikel 6 i Fördraget om Europeiska unionen som är en del av det s.k. Lissabonfördraget).

De svenska fri- och rättighetsreglerna återfinns främst i 2 kap. regeringsformen. Den allmänna och lika rösträtten kommer till uttryck i 1 kap. 1 § och 3 kap. 2 § regeringsformen. Genom tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen ges vissa aspekter av yttrandefriheten och informationsfriheten ett förstärkt och detaljerat grundlagsskydd. Som en viktig beståndsdel i det svenska skyddet för fri- och rättigheter framstår vidare bestämmelserna i Europakonventionen. Konventionen gäller sedan 1995 som svensk lag och har dessutom getts en särskild konstitutionell ställning genom förbudet i 2 kap. 23 § regeringsformen mot konventionsstridig normgivning.

Genom Lagrådets granskning av lagförslag samt domstolars och andra offentliga organs normprövning utövas en extern kontroll av om lagstiftningen är förenlig med grundläggande fri- och rättigheter. Frågor med anknytning till normkontrollen behandlas vidare i kapitel 24.

## 25.1.2 Bestämmelserna i 2 kap. regeringsformen

### Bakgrunden till den nuvarande regleringen

I ljuset av utvecklingen i Europa under 1930-talet aktualiserades frågan om en förstärkning av regeringsformens fri- och rättighets-skydd. En utredning tillsattes under ledning av Herbert Tingsten. Den tingstenska utredningen (SOU 1941:20) föreslog att ett stort antal nya rättigheter skulle införas i § 16 i 1809 års regeringsform. Enligt förslaget skulle rättigheterna kunna inskränkas genom lag meddelad av kungen och riksdagen gemensamt. Genom sådan lag fick dock rättighetens ”grundsats” inte kränkas. Ett par rättigheter – förbud mot retroaktiv strafflagstiftning respektive rätt till ersättning vid expropriation – skulle dock vara absoluta och inte kunna begränsas. Förslaget genomfördes inte.

Det utredningsarbete rörande regeringsformen som inleddes i mitten av 1950-talet omfattade även fri- och rättighetsfrågorna. Författningsutredningen föreslog att ett särskilt kapitel om grundläggande fri- och rättigheter skulle införas i regeringsformen (SOU 1963:16 och 17). I en inledande paragraf, med rubriken ”Opinionsfriheten”, upptogs åsiktsfrihet, yttrandefrihet, religionsfrihet, församlingsfrihet och föreningsfrihet. I andra bestämmelser behandlades bl.a. olika aspekter av den personliga friheten, egendomsskyddet, vissa rättssäkerhetsfrågor och olika sociala rättigheter. Förslaget innebar att skyddets styrka varierade. Den enda absoluta rättigheten var förbudet mot retroaktiv strafflagstiftning. Här kan bl.a. nämnas att opinionsfriheten kunde inskränkas genom lag, dock, enligt ett uttalande i betänkandet, inte i sådan utsträckning att den aktuella friheten ”inte längre kunde anses råda”. Andra fri- och rättigheter kunde inskränkas genom lag eller med stöd av lag utan något sådant skydd för ett visst ”kärnområde”. I andra fall – t.ex. när det gällde egendomsskyddet samt vissa sociala rättigheter – hänvisades till innehållet i lag. Förslaget utsattes för omfattande kritik av remissinstanserna och genomfördes inte. Kritiken gick främst ut på att grundlagsskyddet blev för svagt och oprecist.

I förslaget från Grundlagberedningen (SOU 1972:15) hade omfattningen av fri- och rättighetsskyddet vidgats ytterligare i jämförelse med förslaget från Författningsutredningen. Regleringen samlades inte i ett särskilt kapitel om fri- och rättigheter. En del av bestämmelserna togs i stället upp i det kapitel

som reglerade normgivningsmakten. Andra bestämmelser placerades i kapitlet om rättskipning och förvaltning. Förslaget innehöll inte några bestämmelser om sociala rättigheter. Vissa fri- och rättigheter fick enligt förslaget inte begränsas (förbuden mot tillfälliga domstolar, retroaktiv strafflagstiftning, landsförvisning och berövande av svenskt medborgarskap samt rätten till domstolsprövning av frihetsberövanden m.m.). Skyddet var i övrigt utformat så att inskränkningar fick ske i lag beslutad i vanlig ordning.

Grundlagberedningens förslag kom att utgöra grunden för fri- och rättighetsregleringen i regeringsformen. Här samlades dock vissa bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter i ett särskilt kapitel (2 kap.). Kapitlet inleddes med en bestämmelse om yttrande- och tryckfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet, religionsfrihet och rörelsefrihet (1 §). Därefter följde bestämmelser om negativ föreningsfrihet, religionsfrihet och yttrandefrihet samt om skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp, husrannsakan, intrång i brev-, post- och teleförbindelser och mot hemlig avlyssning (2–3 §§). Kapitlet innehöll även en bestämmelse om rätten att vidta fackliga stridsåtgärder. Vissa andra fri- och rättighetsbestämmelser placerades i kapitlet om normgivningsmakten (förbud mot dödsstraff, landsförvisning m.m., retroaktiv strafflagstiftning, berövande av svenskt medborgarskap, och expropriation utan ersättning). Vidare föreskrevs i kapitlet om rättskipning och förvaltning ett förbud mot tillfälliga domstolar samt en rätt till domstolsprövning av frihetsberövanden.

Skyddet avseende dödsstraff, landsförvisning m.m., retroaktiv strafflagstiftning, berövande av svenskt medborgarskap, expropriation utan ersättning, tillfälliga domstolar och domstolsprövning av frihetsberövanden gjordes absolut och kunde således inte inskränkas. Den närmare utformningen av de politiska rättigheterna i 2 kap. 1–3 §§ kunde bestämmas genom vanlig lag. Rätten att vidta fackliga stridsåtgärder gällde om inte annat följde av lag eller avtal.

Regleringen av grundläggande fri- och rättigheter i regeringsformen ansågs redan från början vara en tillfällig lösning. Riksdagen hade uttalat att en särskild utredning borde tillsättas med uppgift att på nytt överväga frågan om skyddet för enskildas fri- och rättigheter i grundlag. Mot denna bakgrund tillsattes 1973 års fri- och rättighetsutredning. Utredningens förslag *Medborgerliga fri- och rättigheter* (SOU 1975:75) ledde till 1976 års

reform av fri- och rättighetsskyddet. Reformen innebar bl.a. att skyddet utvidgades och förstärktes samt att fri- och rättighetsfrågorna samlades i 2 kap. regeringsformen. Ett antal nya fri- och rättigheter infördes. Här kan bl.a. nämnas en viss utvidgning av de s.k. negativa opinionsfriheterna samt införandet av ett skydd mot tortyr och kroppsstraff. Vissa sociala rättigheter infördes vidare i det nya programstadgandet i 1 kap. 2 §.

I och med 1976 års reform blev ytterligare ett antal fri- och rättigheter absoluta. Övriga fri- och rättigheter – bl.a. yttrandefriheten, informationsfriheten och mötesfriheten – kunde begränsas genom lag. Viktiga materiella inskränkningar infördes dock i möjligheterna till rättighetsbegränsande lagstiftning (se redogörelsen nedan för nuvarande 2 kap. 12 § andra stycket och 13–16 §§).

Det bedömdes dock även denna gång att utredningsarbetet på området behövde fortsätta. Rättighetsskyddsutredningen gavs i uppdrag att se över förfarandet i riksdagen vid rättighetsbegränsande lagstiftning. I uppdraget ingick vidare att överväga frågor om lagprövningsrätten och Lagrådets granskning. Utredningen föreslog i betänkandet *Förstärkt skydd för fri- och rättigheter* (SOU 1978:34) att ett särskilt förfarande skulle införas vid begränsningar av vissa fri- och rättigheter. Förslaget kom att genomföras 1980 och detta s.k. kvalificerade förfarande framgår i dag av 2 kap. 12 § tredje – femte styckena regeringsformen. Rättighetsskyddsutredningen föreslog vidare att domstolars och andra offentliga organs lagprövningsrätt skulle komma till uttryck i regeringsformen. Även denna del av förslaget genomfördes, se 11 kap. 14 § regeringsformen.

I syfte att utreda bl.a. grundlagsskyddet för äganderätten samt vissa andra fri- och rättighetsfrågor tillsattes 1991 Fri- och rättighetskommittén. Förslagen i betänkandet *Fri- och rättighetsfrågor* (SOU 1993:40) ledde till en utvidgning av regleringen av egendomsskyddet i 2 kap. 18 § regeringsformen samt till att nya bestämmelser infördes om närings- och yrkesfrihet (20 §) respektive rätt till utbildning (21 §). Vidare ledde förslaget till införandet i 23 § av ett förbud mot normgivning som strider mot Europakonventionen samt att konventionen inkorporerades som svensk lag.

## 2 kap. regeringsformen – en översiktlig genomgång

### *Skyddets omfattning*

Regleringen i 2 kap. regeringsformen kan sägas omfatta fyra grupper av fri- och rättigheter. Styrkan hos dessa är varierande, vilket framgår nedan.

Den första gruppen avser de politiska friheterna. I denna grupp ingår till att börja med de s.k. positiva opinionsfriheterna (1 §). Dessa är yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten, föreningsfriheten och religionsfriheten. Regleringen innebär att vissa aspekter av yttrandefriheten och informationsfriheten undantas från regeringsformens tillämpningsområde för att i stället regleras i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. I 2 och 3 §§ behandlas de s.k. negativa opinionsfriheterna. Bestämmelsen i 2 § innebär bl.a. att myndigheter inte får tvinga enskilda att ge sin uppfattning till känna, att delta i en demonstration eller att tillhöra en viss förening eller ett trossamfund. Skyddet har inriktats på frågor som rör den enskildes åskådning i politiska, religiösa, kulturella eller andra sådana hänseenden. I 3 § första stycket uppställs ett skydd mot att det i allmänna register görs anteckningar om medborgare som enbart grundas på hans eller hennes politiska åskådning.

I en andra grupp finns bestämmelser som skyddar den enskildes personliga frihet och säkerhet. Dessa s.k. kroppsliga fri- och rättigheter innebär förbud mot dödsstraff (4 §), kroppsstraff, tortyr och medicinsk påverkan i syfte att framtvunga eller hindra yttranden (5 §). Vidare uppställs ett skydd mot kroppsvisitation och andra påtvingade kroppsliga ingrepp, husrannsakan, undersökning av brev och mot andra intrång i förtroliga post- eller teleförbindelser samt mot hemlig avlyssning i olika avseenden (6 §). Till den här gruppen hör dessutom ett förbud mot att medborgare landsförvisas, hindras att resa in i riket och berövas sitt medborgarskap annat än i vissa fall som är angivna i regeringsformen (7 §). Varje medborgare är skyddad mot frihetsberövanden samt har frihet att förflytta sig inom riket och att lämna detta (8 §).

I den tredje gruppen av fri- och rättigheter uppställs vissa grundläggande rättssäkerhetsgarantier. Det gäller rätten till prövning av domstol eller domstolsliknande nämnd vid frihetsberövanden (9 §). Vidare finns ett förbud mot retroaktiv strafflag och retroaktiv lag om skatt eller statlig avgift (10 §). Tillfälliga

domstolar är förbjudna och förhandling vid domstol ska vara offentlig (11 §).

Den fjärde gruppen innehåller bestämmelser av skilda slag. I 15–16 §§ uppställs förbud mot diskriminerande normgivning med hänsyn till bl.a. etniskt ursprung och kön. Rätten till fackliga stridsåtgärder behandlas i 17 §. Frågor som rör egendomsskyddet och allemansrätten regleras i 18 §. Att upphovsrätten ska vara skyddad anges i 19 §. Näringsfrihet, yrkesfrihet och samers rätt till renkötsel behandlas i 20 §. Rätten till kostnadsfri utbildning m.m. ges grundlagsstöd genom 21 §.

### *Skyddets styrka*

När det gäller styrkan hos skyddet skiljer regeringsformen mellan två slag av fri- och rättigheter. Vissa av de rättigheter som behandlas i 2 kap. regeringsformen är absoluta i den meningen att de inte kan begränsas på annat sätt än genom att regeringsformen ändras. Andra rättigheter kan begränsas genom vanlig lag (i något fall även genom annan författning, se 12 § första stycket).

Till de absoluta fri- och rättigheterna hör religionsfriheten och de negativa opinionsfriheterna. Dit räknas även förbuden mot dödsstraff, kroppsstraff, tortyr, medicinsk påverkan i syfte att framtvunga eller hindra yttranden samt förbuden mot att medborgare landsförvisas, hindras att resa in i riket eller berövas sitt medborgarskap (annat än i de fall som anges i regeringsformen). Detsamma gäller förbuden mot retroaktiv strafflag, retroaktiva skatter och statliga avgifter samt mot tillfälliga domstolar. Vidare är rätten till domstolsprövning (eller prövning i en domstolsliknande nämnd) vid frihetsberövande absolut.

De fri- och rättigheter som kan begränsas brukar delas in i två nivåer. Den första nivån avser fri- och rättigheter som kan begränsas genom lag och då genom det kvalificerade förfarande som anges i 2 kap. 12 § regeringsformen. Hit hör yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten, rörelsefriheten, skyddet mot frihetsberövanden, skyddet för den kroppsliga och personliga integriteten samt kravet på offentlighet vid domstolsförhandling.

Bestämmelsen i 12 § innebär i huvudsak följande. I materiellt hänseende uppställs vissa krav som måste uppfyllas för att en begränsning av en fri- och rättighet ska kunna godtas. Ändamålet



med begränsningen ska enligt andra stycket vara ”godtagbart i ett demokratiskt samhälle” och inte gå utöver vad som är ”nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den”. Begränsningen får inte heller ”sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar”. Vidare får den inte göras ”enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning”. I 13–14 §§ (begränsningar av de positiva opinionsfriheterna) och 15–16 §§ (förbud mot viss diskriminerande lagstiftning) uppställs vissa ytterligare krav vid rättighetsbegränsningar.

Det kvalificerade förfarandet framgår av 12 § tredje stycket. Förfarandet innebär att ett lagförslag om rättighetsbegränsningar ska vila i tolv månader, om lägst tio riksdagsledamöter yrkar det. Det kan dock antas omedelbart om fem sjättedelar av de röstande riksdagsledamöterna är för det. I fjärde stycket uppställs vissa undantag från det kvalificerade förfarandet. Av femte stycket framgår att det är konstitutionsutskottet som prövar om förfarandet är tillämpligt på ett visst lagförslag.

Den andra nivån avser fri- och rättigheter som kan begränsas genom lag utan tillämpning av 12 §. Dessa bestämmelser saknar ofta beskrivningar av det närmare innehållet i de aktuella rättigheterna. Innebörden bestäms i stället i stor utsträckning på lagnivå. En viktig funktion hos grundlagsbestämmelserna är här att reglera normgivningskompetensen. Effekten av dessa bestämmelser blir att regler som medför inskränkningar eller som fastställer det närmare innehållet i en rättighet måste beslutas genom lag.

Som exempel i denna grupp framstår regleringen av skyddet mot integritetskränkande registrering (3 § andra stycket), rätten till fackliga stridsåtgärder (17 §), allemansrätten (18 § tredje stycket), upphovsrätten (19 §) och samernas rätt till renskötsel (20 § andra stycket). En liknande, om än inte lika långtgående, metod har använts för att reglera närings- och yrkesfriheten (20 § första stycket) samt rätten till utbildning (21 §). När det gäller egendomsskyddet har detta en relativt detaljerad reglering på grundlagsnivå (18 §). De närmare grunderna för hur bl.a. expropriationsersättning ska beräknas beslutas dock i lag.

Bestämmelserna om fri- och rättigheter gäller enligt 2 kap. 22 § till stor del även för andra än svenska medborgare som vistas i Sverige.

Genom 23 § uppställs ett förbud mot normgivning i strid med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen, se vidare nedan.

### 25.1.3 Europakonventionen

#### Allmänt om konventionen

Mot bakgrund av händelserna under andra världskriget inleddes efter krigets slut inom ramen för FN ett arbete med att förstärka skyddet för de mänskliga rättigheterna. Arbetet resulterade bl.a. i att FN:s generalförsamling 1948 antog en allmän deklaration om de mänskliga rättigheterna. Samtidigt pågick även arbetet i Europa för att stärka medborgarnas rättighetsskydd. År 1949 bildade tio stater (däribland Danmark, Norge och Sverige) Europarådet. En av huvuduppgifterna för Europarådet var att vidmakthålla och vidareutveckla de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Med utgångspunkt i ett förslag från en särskild expertkommitté utarbetades inom Europarådet den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Konventionen var avsedd att bygga på FN:s allmänna deklaration om de mänskliga rättigheterna. Till skillnad från FN:s deklaration skulle Europakonventionen innehålla regler som innebar konkreta förpliktelser för staterna. Den effekten skulle uppnås genom att det anförtroddes åt gemensamma internationella organ att kontrollera att staterna uppfyllde sina åtaganden. Konventionen trädde i kraft 1953.

Europakonventionen innebär att de anslutna staterna åtar sig att garantera vissa fri- och rättigheter (artikel 1). Vilka rättigheter som avses framgår av en omfattande och relativt detaljerad katalog över fri- och rättigheter (artikel 2–18). Konventionen har vidare kompletterats med olika tilläggsprotokoll varav vissa innehåller materiella bestämmelser, t.ex. förbud mot dödsstraff enligt trettonde tilläggsprotokollet och skydd för äganderätt enligt första tilläggsprotokollet. För översiktliga genomgångar av Europakonventionens materiella skyddsregler kan hänvisas bl.a. till SOU 1993:40 Del B s. 8 f. och prop. 1993/94:117 s. 29 f.

Ett centralt inslag i Europakonventionen är att det finns ett internationellt system för kontroll av att staterna uppfyller sina förpliktelser enligt konventionen. Huvudelementen i detta system är att det sker en rättslig kontroll genom Europadomstolen och att enskilda människor kan föra talan inför domstolen (se Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 2007, s. 19 f.). Enskilda kan således klaga till Europadomstolen på att en medlemsstat inte har

respekterat de fri- och rättigheter som anges i konventionen. Ett sådant klagomål förutsätter att den enskilde först har uttömt alla nationella rättsmedel. Domstolen har även möjlighet att avvisa klagomål på andra grunder, t.ex. om ett klagomål bedöms vara uppenbart ogrundat (artikel 35 i konventionen).

Om Europadomstolen tar upp klagomålet till behandling i sak, kan prövningen utmyнна i att det konstateras att den berörda medlemsstaten har brutit mot konventionens bestämmelser. I vissa fall har domstolen möjlighet att ålägga staten att utge skadestånd till klaganden (artikel 41). Det är möjligt för parterna i mål vid domstolen att träffa en förlikning. Medlemsstaterna har förbundit sig att rätta sig efter domstolens domar.

Sedan början av 1980-talet har antalet ansökningar om prövning av brott mot Europakonventionen ständigt ökat. Utvecklingen har påskyndats ytterligare efter 1990, då ett antal nya stater tillträdde konventionen. Åtgärder har genomförts i syfte att få ner de s.k. målbalanserna och förkorta handläggningstiderna. En reform från 1998 innebar att klagoförfarandet förenklades genom att de två organ som tidigare ansvarade för övervakningen av konventionens efterlevnad – den europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna (Kommissionen) och Europadomstolen – slogs samman till en ny domstol (fortfarande benämnd Europadomstolen). Det har dessutom initierats olika åtgärder för att möjliggöra en snabbare handläggning av mål som ska avvisas enligt artikel 35 (se fjortonde tilläggsprotokollet från 2004, som dock ännu inte har trätt i kraft).

Trots dessa åtgärder har antalet mål som väntar på avgörande vid Europadomstolen ökat kraftigt. Enligt uppgift uppgår målbalansen för närvarande till runt 100 000 mål. Mot denna bakgrund fortsätter arbetet med att lätta på domstolens arbetsbörda. I det här sammanhanget brukar betonas vikten av att medlemsstaterna genomför åtgärder så att konventionsbrott kan förebyggas, prövas och kompenseras redan på nationell nivå, således innan frågan når Europadomstolen (se bl.a. fjortonde tilläggsprotokollet och expertgruppsrapporten *Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers*, CM [2006]203 Ministers' Deputies CM documents).

## Europakonventionens införlivande i svensk rätt

### *Utvecklingen fram till inkorporeringen av Europakonventionen*

Sverige ratificerade Europakonventionen 1952. Det dröjde dock till 1966 innan Sverige förklarade att landet underkastade sig Europadomstolens kompetens.

Vid tidpunkten för Sveriges anslutning antogs att gällande svensk rätt stod i överensstämmelse med konventionen. Sverige ansåg sig således redan uppfylla konventionens krav och någon ny lagstiftning infördes därför inte med anledning av tillträdet. Under åren ledde dock den praxis som utvecklades av Europadomstolen – som bl.a. innebar att Sverige vid flera tillfällen fälldes av domstolen för brott mot konventionen – i vissa fall till en anpassning av den svenska lagstiftningen (t.ex. ändringar av de svenska häktningsreglerna och införandet av den s.k. rättsprövningslagen, se nedan). Det brukar sägas att under den här perioden pågick ett slags fortgående transformation av konventionen till svensk rätt.

Ett antal svenska domstolsavgöranden bekräftade att Europakonventionen inte var direkt tillämplig i svensk rätt. I praktiken innebar detta att domstolarna formellt inte tillämpade Europakonventionen som svensk lag. En part i en rättegång kunde därför t.ex. inte ha framgång med ett direkt åberopande av Europakonventionen utan måste hänföra sig till en svensk rättsregel. Konventionen kunde däremot vara av stor betydelse för frågan hur denna svenska rättsregel skulle tolkas.

Frågan om Europakonventionens status i svensk rätt var aktuell när regeringsformens kapitel om fri- och rättigheter utformades i olika omgångar under 1970-talet. En bärande tanke var att bestämmelserna i kapitlet fullt ut skulle svara mot Sveriges åtaganden enligt konventionen.

I direktiven till 1973 års fri- och rättighetsutredning förordades således att de internationella fri- och rättighetskonventioner som Sverige hade anslutit sig till skulle slå igenom i svensk grundlag, antingen genom att det i grundlagen föreskrevs att konventionerna skulle tillämpas nationellt eller genom att delar av konventionerna arbetades in i grundlagen. Enligt utredningens bedömning var emellertid konventionstexterna inte bara svåröverskådliga och svårtillgängliga. Den juridiska terminologin hade också allvarliga brister. Vidare var texterna utformade med hjälp av en teknik som i hög grad skiljde sig från den svenska lagstiftningstekniken.

Dessutom förelåg betydande tolkningsproblem. Enligt utredningen var konventionstexterna inte lämpade för direkt tillämpning av svenska domstolar och myndigheter.

När det sedan gällde själva metoden att inkorporera konventionstexterna med svensk grundlag genom en föreskrift att de ska tillämpas nationellt tillkom enligt utredningen dels de svårigheter som hade samband med framtida ändringar av de på detta sätt grundlagsfästa konventionerna, dels de problem som följde av att konventionstexterna saknade autentisk svensk text.

Av nu angivna skäl valde 1973 års fri- och rättighetsutredning att utforma rättighetsregleringen i grundlag utan direkt anknytning till rättighetskonventionernas texter. Det innebar dock inte att konventionstexterna saknade betydelse för utredningens ställningstaganden. De internationella konventionerna var grundläggande dokument på fri- och rättighetsområdet och utgjorde, enligt utredningen, en viktig inspirationskälla i arbetet. Utredningens strävan var att genom grundlagsregleringen ge rättigheterna ett skydd som inte låg under konventionernas nivå. Enligt utredningen var det skydd i regeringsformen som föreslogs beträffande opinionsfriheterna på flera punkter betydligt starkare än det som följde av rättighetskonventionerna och i övriga fall åtminstone likvärdigt med konventionsskyddet (SOU 1975:75 s. 98 f.). Regeringens prop. 1975/76:209 följde i huvudsak utredningsförslaget och antogs av riksdagen med endast mindre ändringar.

#### *Europakonventionen inkorporeras i svensk rätt*

Frågan om Europakonventionens status i svensk rätt aktualiserades på nytt i början av 1990-talet sedan Sverige fällt vid flera tillfällen i Europadomstolen. I direktiven till Fri- och rättighetskommittén ställdes frågan om det generellt sett var möjligt och lämpligt att införliva Europakonventionen med svensk rätt. Enligt Fri- och rättighetskommittén (SOU 1993:40) utgjorde en sådan åtgärd en markering av konventionens betydelse i vårt land och klargjorde dess status i den inhemska rätten. Därigenom skapades ett uttryckligt underlag att direkt tillämpa konventionen. En inkorporering medförde också att den enskilde medborgaren fick ett starkare skydd för de fri- och rättigheter som reglerades i konventionen då denna blev direkt tillämplig vid svenska domstolar eller myndigheter.

En inkorporering av Europakonventionen innebar, enligt kommittén, med största sannolikhet att fler mål rörande fri- och rättigheter i konventionen skulle komma att slutbehandlas i svenska domstolar och vid svenska myndigheter när dessa fick en möjlighet att direkt tillämpa konventionens regler. För såväl de enskilda medborgarna som staten torde det vara en fördel att få frågor om de mänskliga fri- och rättigheterna lösta på ett nationellt plan, framför allt med tanke på att den långvariga behandlingen i konventionsorganen kunde undvikas. Till detta kom, enligt kommittén, att i de fall då frågan om en kränkning av konventionen likväl skulle komma under behandling av konventionsorganen det troligtvis hade betydelse att de konventionsmässiga aspekterna redan hade behandlats av de nationella myndigheterna.

Kommittén framhöll som ett annat viktigt argument för en inkorporering att fri- och rättigheterna i Europakonventionen erkändes som grundläggande rättsprinciper i EG-rätten.

I frågan om valet av metod ansåg Fri- och rättighetskommittén att konventionens textmassa var så omfattande att det inte var lämpligt att omarbete den till svensk lagtext. För rättstillämpningen var det också viktigt att denna grundade sig på samma text i de konventionsbundna staterna. Inkorporeringen av konventionen i dess helhet borde därför ske genom en särskild lag.

Kommittén övervägde vidare frågan om vilken status Europakonventionen skulle ha i svensk rätt vid en inkorporering. I det sammanhanget framhölls att regler om de mänskliga fri- och rättigheterna var av sådan vikt att de hade sin plats i en grundlag. I Sverige hade vi dock redan en omfattande reglering av fri- och rättigheterna i 2 kap. regeringsformen, där det också stadgades under vilka förutsättningar fri- och rättigheterna fick begränsas. Denna reglering var till stor del utformad med Europakonventionen som inspirationskälla. En inkorporering av konventionen med status av grundlag skulle leda till en dubbelreglering på grundlagsnivå av vissa rättigheter och hur dessa fick inskränkas. Vid en eventuell konflikt mellan konventionen och regeringsformen skulle konventionen dessutom som senare lag ges företräde. Detta föreföll inte lämpligt. Kommittén föreslog därför att Europakonventionen vid inkorporering skulle ges status av vanlig lag och inte grundlag.

Kommittén konstaterade att inkorporeringslagen lagtekniskt skulle medföra en dubbelreglering av vissa fri- och rättigheter. Många av Europakonventionens rättigheter återfanns i regerings-

formen medan andra – t.ex. rätten till äktenskap – kom till uttryck i vanlig lagstiftning. Det kunde invändas att det inte var lämpligt att nu i lag reglera principer med ett mindre precist innehåll än den svenska lagen. Detta var dock, framhöll utredningen, en oundviklig konsekvens av att Europakonventionens regler tidigare hade uppfyllts på annat sätt än genom inkorporering. Kommittén menade att det inte förelåg några konflikter mellan konventionens fri- och rättigheter och regeringsformens regler. Vidare anförde kommittén att i den mån regeringsformen eller annan svensk lag gav den enskilde längre gående fri- och rättigheter än konventionen skulle ”dessa naturligtvis tillämpas även i fortsättningen”. I den mån konventionen gav den enskilde ett större skydd än den svenska lagstiftningen ”kan konventionen komma att tillämpas”.

Kommittén framhöll att konsekvensen av en inkorporering i vanlig lagform blev att en lag stiftad före inkorporeringslagen inte skulle tillämpas av domstolar och myndigheter enligt lex posterior-principen (dvs. att yngre lag går före äldre lag), om lagen befanns stå i strid med konventionen. För att garantera att Europakonventionen fick företräde även i förhållande till senare stiftad lag borde konventionen ges en särskild betydelse. Så borde enligt kommittén ske genom att det i grundlagen infördes ett stadgande om att lag eller annan föreskrift inte fick meddelas i strid med Europakonventionen. Metoden hade tidigare använts i yttrandefrihetsgrundlagen där en motsvarande bestämmelse återfanns i 1 kap. 7 § andra stycket.

En sådan bestämmelse skulle alltså ge ett skydd mot senare lagstiftning i strid med Europakonventionen. Bestämmelsen riktade sig i första hand till lagstiftaren som hade det primära ansvaret för att den inhemska rätten stod i överensstämmelse med konventionen. Detta hindrade emellertid inte att domstolar och myndigheter med stöd av en sådan bestämmelse fick möjlighet att med tillämpning av reglerna om lagprövning i 11 kap. 14 § regeringsformen underlåta att tillämpa en föreskrift på den grunden att den inte var förenlig med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen.

I prop. 1993/94:117 föreslogs att Europakonventionen inkorporerades på det sätt Fri- och rättighetskommittén hade förordat. Regeringen instämde även i kommitténs förslag till en ny bestämmelse i 2 kap. 23 § regeringsformen.

Med anledning av vissa tveksamheter som hade uttryckts under remissförandet mot att införa en särskild grundlagsregel

(propositionen s. 35) anförde regeringen att konventionens tillämpning i Sverige givetvis inte borde begränsas till enbart en lagprövningsfråga. Inkorporeringen av konventionen skulle ske genom vanlig lag. Den föreslagna bestämmelsen i 2 kap. 23 § regeringsformen ändrade inte på det förhållandet. Konventionen gavs således genom det föreslagna stadgandet inte grundlagsstatus. Inte heller skapades någon ny nivå i normhierarkin, mellan vanlig lag och grundlag. Det innebar att i fall av verklig eller skenbar konflikt mellan konventionen och annan lag – och där motstridigheten inte var av den uppenbara karaktär som förutsattes i lagprövningsregeln – måste konflikten lösas genom lagtolkning eller med hjälp av rättstillämpningsmetoder.

Regeringen gick därefter in på frågan om vilka tolknings- och tillämpningsmetoder en domstol eller förvaltningsmyndighet kunde överväga om den, efter en inkorporering av konventionen, ställdes inför ett påstående om att en svensk lagregel stod i strid med en konventionsbestämmelse. Till att börja med skulle rättstillämparen genom en analys av de två lagrummen – den svenska lagregeln respektive konventionsbestämmelsen – förvissa sig om att en motstridighet verkligen förelåg. Om motstridigheten framstod som tveksam hade rättstillämparen, enligt principen om s.k. fördragskonform tolkning, att överväga frågan om den svenska lagregeln tolkningsvis kunde ges ett innehåll som svarade mot konventionens krav. I många fall, menade regeringen, skulle en sådan analys visa att det fanns utrymme för att tolka den svenska lagregeln så att den var förenlig med konventionsbestämmelsen.

Visade det sig däremot att den svenska lagregeln måste uppfattas som så entydig att något tolkningsutrymme inte gavs, förelåg en s.k. verklig lagkonflikt, och rättstillämparen måste då välja vilket av de två hierarkiskt sidordnade lagrummen han skulle lägga till grund för sitt avgörande. Denne hade därvid främst ett par allmänt erkända principer att utgå från. Regeringen nämnde i det sammanhanget särskilt principerna om *lex posterior* (se ovan), *lex specialis* (en specialregel gick före en allmänt hållen bestämmelse) och, enligt vad som hade anförts i ett remissvar från Högsta domstolen, att Europakonventionen borde ”på grund av sin speciella karaktär ges en särskild vikt i fall av konflikt med inhemska lagbestämmelser”.

Avslutningsvis i den här delen anförde regeringen att en rättstillämpare, om denne inte genom sina tidigare överväganden hade kommit fram till att konventionsbestämmelsen borde



tillämpas, med tillämpning av lagprövningsregeln kunde pröva den svenska lagregeln mot den föreslagna grundlagsregeln i 2 kap. 23 § regeringsformen. Därvid gällde att han kunde sätta lagregeln åt sidan om den uppenbart stred mot grundlagens förbud mot konventionsstridig lagstiftning.

I riksdagen framhöll konstitutionsutskottet att det är en uppgift för lagstiftaren att bedöma vilka förändringar av den inhemska rätten som kan vara påkallade på grund av konventionsåtagandena. Utskottet vände sig mot det sista ledet av regeringens uttalande om tolkningsprinciper, vilket avvek från Fri- och rättighetskommitténs motivtext. Detta led uppfattades så att regeringen hade anslutit sig till Högsta domstolens uttalande om fri- och rättighetskonventioners särskilda vikt vid lagkonflikter. Utskottet hänvisade i stället till de andra tolkningsprinciper som hade angetts (bet. 1993/94:KU24 s. 17 f.).

### Något om utvecklingen efter inkorporeringen

Inflytandet från Europakonventionen på svensk rätt får generellt sett anses ha varit stort. Detta har kommit till uttryck i form av såväl lagstiftning som domstols- och myndighetspraxis.

Europakonventionen har sedan inkorporeringen 1995 varit aktuell i ett antal domar från de svenska högsta dömande instanserna. Många rättsfall tycks främst ha avsett frågan om det verkligen har förelegat en konflikt mellan svensk nationell rätt och Europakonventionen snarare än hur en viss konflikt ska lösas (se bl.a. Åhman, *Rättighetskyddet i praktiken – skydd på papperet eller verkligen genomslag?*, Smith och Petersson (red.), *Konstitutionell demokrati*, 2004, s. 172 f.). I många fall har domstolarna, i enlighet med vad som uttalades i förarbetena vid inkorporeringen, tolkat och tillämpat svenska bestämmelser fördragskonformt, dvs. så att de uppfyller Europakonventionens krav. Europakonventionens inflytande på svensk rättspraxis tycks framför allt ha kommit till uttryck genom denna tolkningsmetod.

Endast i ett fåtal fall i de högsta instanserna verkar en reell konflikt mellan en nationell regel och Europakonventionen ha förelegat. Noterbart är att någon uttrycklig lagprövning enligt 11 kap. 14 § regeringsformen av en svensk föreskrifts överensstämmelse med grundlagsregeln i 2 kap. 23 § – dvs. förbudet mot

konventionsstridig lagstiftning – inte tycks ha förekommit enligt publicerad rättspraxis.

Artikel 6 i Europakonventionen om rätten till en rättvis rättegång tillhör de delar av konventionen som haft särskild betydelse för den svenska utvecklingen och lett till ändringar av bl.a. rättegångsbalken och förvaltningsprocesslagen. Det finns vidare en relativt omfattande praxis från såväl Europadomstolen som från Högsta domstolen och Regeringsrätten när det gäller tillämpningen av denna artikel. Frågor om rättvis rättegång behandlas vidare i kapitel 27.

Som ett annat exempel på ett område där konventionens bestämmelser haft betydelse för rättsutvecklingen kan framhållas skadeståndsområdet. Högsta domstolen har på senare år haft att ta ställning till frågan om rätten till nationellt skadestånd vid överträdelse av Europakonventionen. Ett principiellt viktigt steg togs genom avgörandet NJA 2005 s. 462. En person hade där väckt talan mot staten om rätt till skadestånd bl.a. på den grunden att artikel 6 i Europakonventionen hade överträtts genom att en rättegång i ett brottmål inte hade hållits inom skälig tid. Högsta domstolen konstaterade att en kränkning av artikel 6 förelåg. Artikel 13 i Europakonventionen innebar dessutom en förpliktelse för Sverige att tillhandahålla ett effektivt nationellt rättsmedel vid överträdelse av konventionen, om än inte alltid i form av skadestånd.

Rätten till skadestånd skulle, enligt Högsta domstolen, i första hand bedömas enligt skadeståndslagens bestämmelser om det allmännas ansvar. En fördragskonform tolkning av dessa bestämmelser (liksom förarbetsuttalanden, praxis och doktrin) kunde dock leda till att vissa ”begränsningar i tillämpningsområdet inte kommer att kunna upprätthållas”. I det aktuella fallet ansågs en rätt till ersättning för inkomstförlust föreligga enligt skadeståndslagens regler. Någon motsvarande rätt till ersättning enligt nationell rätt förelåg dock inte för s.k. ideell skada, dvs. för kränkning (se nuvarande 2 kap. 3 § skadeståndslagen som förutsätter att den skadelidande har blivit utsatt för vissa typer av brott för att ha rätt till ersättning för ideell skada). Omständigheterna var dock enligt Högsta domstolen sådana att en rätt till ersättning för ideell skada ändå förelåg. Annars skulle den skadelidande ha ställts utan ett effektivt rättsmedel och ett brott mot artikel 13 i Europakonventionen föreligga.

Avgörandet i NJA 2005 s. 462 innebar således att Högsta domstolen fann att om det krävdes för att Sverige skulle uppfylla sina förpliktelser enligt artikel 13 i Europakonventionen, fick skadestånd dömas ut utan särskilt stöd i lag. I senare avgöranden i NJA 2007 s. 295, 2007 s. 584 och 2007 s. 747 har Högsta domstolen slagit fast att den nämnda principen inte enbart tillämpas vid överträdelse av rätten till rättegång inom skälig tid enligt artikel 6 utan även vid andra konventionsöverträdelser.

Här kan nämnas att i en promemoria från Justitiedepartementet (Ds 2007:10) har förslag lämnats på att i skadeståndslagen skriva in rätten till ersättning vid konventionsbrott. Förslaget bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

### *EU-stadgan*

En fråga med koppling till Europakonventionen som det finns anledning att nämna i sammanhanget är det fördragsarbete som för närvarande pågår inom EU. Det berör även regleringen av fri- och rättigheter. I samband med utarbetandet av Lissabonfördraget enades regeringarna inom EU om att göra EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna från 2000 rättsligt bindande med ”samma rättsliga värde som fördragen”. Stadgan har hittills endast ansetts utgöra en politisk deklaration utan närmare rättslig verkan. Det främsta syftet med stadgan har varit att befästa och klargöra den skyldighet som EU redan har att respektera grundläggande rättigheter. I några fall innehåller stadgan dock även rättigheter som inte tidigare förekommer i EU:s regelverk.

För en genomgång av stadgan kan hänvisas till rapporten Europeiska unionens stadga om grundläggande rättigheter, som utförts av Thomas Bull och Anna-Sara Lind, och som publicerats i *Tre rapporter till Grundlagsutredningen* (SOU 2008:43). Rapporten innehåller bl.a. en jämförelse av innehållet i stadgan med bestämmelserna i Europakonventionen och i 2 kap. regeringsformen.

I Lissabonfördraget anges vidare att EU som organisation ska ansluta sig till Europakonventionen och därmed bl.a. kunna vara part inför Europadomstolen. Redan nu tillämpas Europakonventionen och medlemsstaternas skydd för grundläggande rättigheter som ”allmänna principer” inom gemenskapsrätten.

Tanken att ge fördragsstatus åt stadgan och den planerade anslutningen till Europakonventionen berör de rättsområden där

medlemsstaterna har överlåtit beslutanderätten till EU:s organ. På dessa områden får stadgan och Europakonventionen samma rättsverkan som den övriga gemenskapsrätten, dvs. de kan omfattas av principerna om direkt effekt och har företräde framför nationell rätt. Dessutom blir bestämmelserna om inhämtande av förhandsavgörande från EG-domstolen tillämpliga.

## 25.2 Överväganden

**Vår bedömning:** Det finns inte anledning att generellt anpassa innehållet i 2 kap. regeringsformen till Europakonventionens reglering. Europakonventionen bör inte ges grundlagsstatus utan även i fortsättningen ha ställning som vanlig lag.

Det svenska fri- och rättighetsskyddet kommer – utöver genom vissa bestämmelser i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen – till uttryck genom bestämmelserna i 2 kap. regeringsformen samt i Europakonventionen och dess tilläggsprotokoll. I praktiken framstår de två regelsystemen som parallella, något som regeringsformen i viss mån ger uttryck för. Här avses bestämmelsen i 2 kap. 23 § om förbud mot normgivning som strider mot Europakonventionen och bestämmelsen i 10 kap. 5 § första stycket om att överlåtelse av beslutanderätt till EU förutsätter att fri- och rättighetsskyddet inom EU motsvarar det som ges i regeringsformen och i Europakonventionen. Däremot framgår det inte direkt av regeringsformen att Europakonventionen har inkorporerats i den svenska rättsordningen och har ställning som lag.

Relationen mellan svensk rätt och Europakonventionen ger upphov till en rad frågeställningar. Det kan t.ex. diskuteras om det finns anledning att försöka anpassa bestämmelserna om fri- och rättigheter i 2 kap. så att de i alla delar överensstämmer med motsvarande reglering i konventionen. På ett mer allmänt plan finns vidare anledning att ställa frågan om Europakonventionens status i det svenska konstitutionella systemet bör ändras.

Europakonventionen har i dess helhet inkorporerats som svensk lag. En anpassning av enskilda bestämmelser i 2 kap. regeringsformen kan därmed inte längre motiveras av att det behövs för att uppfylla våra skyldigheter enligt konventionen. Som det kanske

främsta argumentet för en sådan anpassning framstår i stället att hela fri- och rättighetsskyddet borde kunna utläsas ur ett samlat dokument. Den möjligheten finns inte i dag.

Det kan konstateras att det finns områden där reglerna i 2 kap. regeringsformen inte motsvarar det skydd som ges enligt Europakonventionen. I vissa rättighetsfrågor kan därför t.ex. en enskild part i ett mål vid domstol eller i ett förvaltningsärende inte åberopa fri- och rättighetsskyddet i regeringsformen utan enbart Europakonventionen. På motsvarande sätt styrs normgivningen från t.ex. riksdag och regering i en del fall av Europakonventionen och inte av 2 kap. regeringsformen. Så är läget i dag, när det gäller en del aspekter av rätten till rättvis rättegång (konventionens artikel 6) och vissa delar av den negativa föreningsfriheten. Men även på en rad andra mindre uppmärksammade områden skiljer sig de två regelsystemen åt. Det gäller bl.a. Europakonventionens bestämmelser om rätt till livet (artikel 2), rätt till skydd för privat- och familjeliv (artikel 8) samt rätt att ingå äktenskap (artikel 12).

Frågan om i vilken utsträckning Europakonventionens rättighetsregler borde arbetas in i grundlagstexten var som framgått aktuell vid utformningen av 2 kap. regeringsformen. Någon mer långtgående anpassning av 2 kap. ansågs då inte vara en framkomlig väg. Argumenten mot en sådan metod var främst att konventionstexterna utgjorde en svåröverskådlig materia som väsentligt skiljde sig från svensk lagstiftningsteknik, bl.a. när det gällde de termer som användes och precisionen i författningstexten.

Dessa mer lagtekniskt inriktade argument har fortfarande giltighet. Även i sakligt hänseende finns dock viktiga principiella skillnader mellan de två regelverken. Det kan som exempel nämnas att utformningen av 2 kap. har styrts av den generella principen att grundlagsskyddet avser relationen mellan det allmänna och den enskilde (se bl.a. regleringen av opinionsfriheterna i 1 och 2 §§ samt i 3 § första stycket). Europakonventionen tar här även sikte på förhållandet mellan enskilda. Stater har nämligen ansetts ha en positiv förpliktelse att se till att enskildas fri- och rättigheter enligt konventionen inte kränks av andra enskilda rättssubjekt. Ett sådant synsätt föreligger inte i 2 kap. regeringsformen (se dock undantaget i 3 § andra stycket). Att överföra dessa principer till det inhemska grundlagsskyddet förutsätter att hela fri- och rättighetsregleringen i 2 kap. arbetas om i grunden.

Mot den här bakgrunden är det vår bedömning att en allmän anpassning av reglerna i 2 kap. regeringsformen till innehållet i

Europakonventionen inte bör ske. Det får i stället övervägas i det enskilda fallet om bestämmelser och principer som bara förekommer i Europakonventionen även bör komma till uttryck i regeringsformen. I avsnitt 27.2 diskuterar vi sålunda frågan om det finns skäl att i regeringsformen införa en bestämmelse om rätt till rättvis rättegång, som närmast skulle svara mot Europakonventionens bestämmelse på området.

När det gäller frågan om Europakonventionens status i det svenska konstitutionella systemet vill vi anföra följande. Alternativet till den nuvarande ordningen får i första hand anses vara att ge Europakonventionen ställning som grundlag genom att i regeringsformen ange att konventionen ska tillämpas som nationell rätt. Det kan, vilket också framhållits i tidigare förarbetsuttalanden, tyckas att Europakonventionens fri- och rättighetsreglering är av sådan betydelse att den hör hemma på grundlagsnivå.

Om konventionen ges ställning som grundlag skapas dock en dubbelreglering i förhållande till 2 kap. regeringsformen med konsekvenser som är svåra att förutse. Det framstår som svårt att överblicka om en sådan ordning skulle öka risken för tillämpningskonflikter mellan de två systemen, t.ex. på tryck- och yttrandefrihetsområdet där skyddet ganska tydligt skiljer sig åt. Det bör vidare beaktas att Europakonventionen är ett dynamiskt rättssystem som ständigt utvecklas till följd av Europadomstolens praxis. Utvecklingen skulle kunna få en inriktning som inte bedöms passa på svensk grundlagsnivå.

Vi menar därför att Europakonventionen även i fortsättningen bör ha ställning som vanlig lag och inte som grundlag.

I avsnitt 24.2.3 föreslår vi att det s.k. uppenbarhetskravet vid lagprövning tas bort. Där betonas särskilt vikten av att lagprövningsinstitutet tillämpas på ett sätt som gör det möjligt för Sverige att uppfylla bl.a. de förpliktelser som följer av Europakonventionen. De förarbetsuttalanden som gjordes i anslutning till inkorporeringen av Europakonventionen, och som berörts ovan, får ses i ljuset av den ändring som vi föreslår.

## 26 Vissa frågor om diskrimineringskyddet

### 26.1 Bakgrund

#### 26.1.1 2 kap. 15 § regeringsformen

I 1 kap. 2 § fjärde stycket tredje meningen regeringsformen anges att det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller annan omständighet som gäller den enskilde som person.

Det rättsligt bindande diskrimineringskyddet i regeringsformen finns i 2 kap. 15 § (rasdiskriminering m.m.) och 16 § (könsdiskriminering). Även bestämmelsen i 2 kap. 12 § andra stycket tredje meningen brukar betraktas som en del av diskrimineringskyddet. Där anges att den begränsning av rättigheter som får göras enligt bestämmelsen (t.ex. avseende yttrandefriheten och demonstrationsfriheten) inte får göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Enligt 2 kap. 15 § regeringsformen får lag eller annan föreskrift inte innebära att någon medborgare missgynnas därför att han med hänsyn till ras, hudfärg eller etniskt ursprung tillhör en minoritet. Diskrimineringsförbudet i bestämmelsen är riktat till lagstiftaren och omfattar både civil- och offentligrättslig normgivning. Förbudet omfattar föreskrifter som innebär ett missgynnande på grund av ras, hudfärg eller etniskt ursprung. Däremot omfattas inte särbehandling på grund av att någon har ett visst medborgarskap (prop. 1975/76:209 s. 159 f.).

Vad som förbjuds är föreskrifter som innebär att någon missgynnas på grund av att han eller hon tillhör en minoritet. Föreskrifter som gynnar en minoritet eller som missgynnar majoritetsbefolkningen omfattas däremot inte av bestämmelsen. En

otillåten särbehandling kan ske antingen genom regler som direkt tar sikte på en minoritet och medför att minoritetens situation i något hänseende blir sämre än majoritetens eller genom föreskrifter som ger förmåner åt befolkningens flertal men inte åt en viss etnisk minoritet.

I detta kapitel behandlas två frågor som rör diskrimineringskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen. Den första frågan gäller om begreppet ras bör tas bort ur regeringsformen. Den andra frågan är om diskrimineringskyddet i 2 kap. 15 § bör utvidgas så att det även omfattar diskriminering på grund av sexuell läggning.

### 26.1.2 Användningen av begreppet ras

#### *Begreppet ras i regeringsformen*

I förarbetena till 2 kap. 15 § regeringsformen (se *Medborgerliga fri- och rättigheter*, SOU 1975:75 s. 206) hänvisas beträffande definitionen av ras till förarbetena till bestämmelsen om straff för hets mot folkgrupp. Enligt dessa förarbeten åsyftas med ras de grupper av människosläktet som brukar upptas i antropologiska rasindelningar, vilka grundar sig på skillnader i vissa ärftliga fysiska egenskaper bl.a. pigmentering och ansiktsform (prop. 1970:87 s. 37).

Förutom i 2 kap. 15 § förekommer begreppet ras i 2 kap. 14 § andra stycket och 2 kap. 22 § första stycket 7 regeringsformen. Av den sistnämnda bestämmelsen framgår att det inte görs någon skillnad mellan svenska medborgare och andra här i riket när det gäller diskrimineringskyddet i 2 kap. 15 §.

Enligt bestämmelsen i 2 kap. 14 § andra stycket regeringsformen får föreningsfriheten begränsas bl.a. såvitt gäller sammanslutningar vilkas verksamhet innebär förföljelse av folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg eller av visst etniskt ursprung. Möjligheten att inskränka föreningsfriheten för rasistiska föreningar infördes med anledning av Sveriges förpliktelser enligt FN:s konvention om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering, som uppställer ett krav på att sådana organisationer ska olagligförklaras och förbjudas. Lagstiftaren har ännu inte utnyttjat möjligheten att inskränka föreningsfriheten. Bedömningen har gjorts att Sverige även utan ett uttryckligt förbud mot rasistiska organisationer uppfyller konventionens krav (prop. 1975/76:209 s. 113 f., prop. 1993/94:101



s. 19 och 23 f., bet. 1993/94:JuU13 s. 11 samt bet. 2002/03:JuU10 s. 17 f.).

I detta sammanhang kan noteras att den ovan berörda bestämmelsen i 1 kap. 2 § fjärde stycket tredje meningen regeringsformen inte anger ras som diskrimineringsgrund. I förarbetena uttalade regeringen att bestämmelsen inte är en rättsligt bindande regel utan ett program- och målsättningsstadgande som ger uttryck för särskilt viktiga principer för samhällsverksamhetens inriktning. Mot den bakgrunden och eftersom ordet ras riskerar att underblåsa fördomar ansåg regeringen att det inte fanns skäl att ha med ordet i den exemplifierande uppräkningslistan. Regeringen tillade att med orden hudfärg och nationellt eller etniskt ursprung torde täckas in vad som normalt brukar ligga i ordet ras (prop. 2001/02:72 s. 20 f.).

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

Bestämmelsen i 2 kap. 15 § regeringsformen infördes på förslag av 1973 års fri- och rättighetsutredning. Vid remissbehandlingen av utredningens förslag framfördes att ordet ras borde utgå eftersom den vetenskapliga betydelsen av ordet var osäker och användningen av ordet lätt kan ge den uppfattningen att yttre olikhet mellan människor eller folkgrupper tillmäts en mera djupgående betydelse.

I den proposition som följde på fri- och rättighetsutredningens betänkande anfördes att ordet ras förekom både i gällande svensk rätt och i olika internationella dokument. Det anfördes vidare att det var obestridligt att systematisk diskriminering av människor på grund av omständigheter av det slag som vanligen betecknas med uttrycket ras var en realitet på många håll i världen. Slutligen betonades att syftet med den föreslagna bestämmelsen var att på tydligast möjliga sätt framhålla att de skillnader mellan människor som brukar anges med hjälp av ordet ras var betydelselösa (prop. 1975/76:209 s. 157).

Riksdagen har uttalat att det inte finns någon vetenskaplig grund för att dela in människor i skilda raser och ur biologisk synpunkt följaktligen heller ingen grund för att använda ordet ras om människor. Riksdagen konstaterade att ordet ras så gott som uteslutande förekommer i svensk lagstiftning när det är fråga om författningar som grundas på internationella konventioner eller författningar som genomför EG-direktiv. Enligt riksdagen var det därför inte möjligt att besluta om att ta bort ordet ras ur all

lagstiftning. Riksdagen ansåg dock att användningen av ordet ras i författningstexter riskerar att underblåsa fördomar och att regeringen i internationella sammanhang därför bör verka för att ordet ras, använt om människor, i så stor utsträckning som möjligt undviks i officiella texter. Regeringen borde också göra en genomgång av i vilken utsträckning begreppet ras förekommer i svenska författningar som inte grundas på internationella texter och där så är möjligt föreslå en annan definition (bet. 1997/98:KU29 s. 7).

I betänkandet *Ett effektivt diskrimineringsförbud – Om olaga diskriminering och begreppen ras och sexuell läggning* (SOU 2001:39) uttalade 1999 års diskrimineringsutredning att det både var möjligt och fanns starka skäl för att utmönstra ordet ras ur lagstiftningen. Utredningen anförde att det inte kan bortses från att användningen av ordet ras i lagtexten ger det en viss legitimitet och riskerar att underblåsa fördomar. Vidare framhölls att en utmönstring av ordet understryker att statsmakterna anser att människor inte kan kategoriseras i raser, att människoraser endast finns i rasideologernas föreställningsvärld och att ett avståndstagande möjligen skulle kunna förstärka den negativa innebörden och laddningen i ord som rasism och rasist. En annan av utredningens slutsatser var att ordet ras knappast kunde anses tillföra något till den uppräknade som finns i svensk lagstiftning för att definiera etnisk grupp eller etnisk tillhörighet. Utredningen pekade vidare på det faktum att Finland i mitten av 1990-talet utmönstrade begreppet ras och att det skedde med motiveringen att ras ingår i begreppet ursprung. Enligt utredningen bör, om ras ska fortsätta att användas i lagtext, ett tydligt avståndstagande markeras exempelvis genom att uttryck som ”föreställning om ras” eller ”anspelning på ras” används (betänkandet s. 217 f.).

Diskrimineringskommittén kom, i motsats till 1999 års diskrimineringsutredning, fram till att begreppet ras inte bör tas bort ur de författningar där det förekommer (*En sammanhållen diskrimineringslagstiftning*, SOU 2006:22). Kommittén anförde att begreppet så gott som uteslutande förekommer i svenska författningar för att uppfylla internationella konventioner och för att genomföra EG-direktiv. Kommittén framhöll att de internationella åtagandena måste respekteras. Enligt utredningen används begreppet ras i internationella konventioner och EG-direktiv för att skydda människor från ageranden som har sin grund i en uppfattning om att det finns olika raser och inte för att det finns en tro på förekomsten av olika raser eller för att stödja en

sådan uppfattning. Kommittén uttalade vidare att skyddet mot diskriminering riskerar att försämrats om begreppet utmönstras (betänkandet s. 306 f.).

I propositionen till den nya diskrimineringslagen (2008:567) bedömde regeringen att Diskrimineringskommitténs betänkande inte gav tillräckligt underlag för att utmönstra ordet ras ur alla författningar. Regeringen ansåg dock att det inte var önskvärt att använda ordet i förslaget till ny diskrimineringslag (prop. 2007/08:95 s. 118 f.).

I den nya diskrimineringslagen, som träder i kraft den 1 januari 2009, är etnisk tillhörighet en av diskrimineringsgrunderna. Med detta begrepp avses enligt 1 kap. 5 § i den nya lagen nationellt eller etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande. ”Annat liknande förhållande” bör enligt förarbetena omfatta sådant som ogrundade föreställningar om ras, att svepande hänvisningar till uppfattningar om ”invandrades” egenskaper, utseende eller bakgrund läggs till grund för ett handlingssätt eller att någon över huvud taget motiverar ett missgynnande agerande utifrån nedsättande beteckningar om personer med utländsk eller svensk bakgrund (prop. 2007/08:95 s. 120).

### 26.1.3 Diskriminering på grund av sexuell läggning

Enligt målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § fjärde stycket tredje meningen regeringsformen ska det allmänna motverka diskriminering av människor bl.a. på grund av sexuell läggning. Det rättsligt bindande diskrimineringskyddet i 2 kap. regeringsformen ger emellertid inte något skydd mot sådan diskriminering.

År 1984 föreslog Utredningen om homosexuellas situation i samhället att 2 kap. 15 § regeringsformen skulle utvidgas till att inbegripa sexuell läggning men förslaget ledde inte till någon ändring (*Homosexuella och samhället*, SOU 1984:63 s. 13 och 71). Under senare år har ett antal motioner om en ändring av diskrimineringskyddet i regeringsformen väckts i riksdagen. Flera av dessa har avsett att skyddet i 2 kap. 15 § borde utökas till att även omfatta diskriminering på grund av sexuell läggning.

De senare utredningar som har behandlat frågan om sexuell läggning har framför allt haft till uppgift att göra terminologin och begreppsbildningen enhetlig. Den s.k. SEDA-utredningen förordade i sitt betänkande *Förbud mot diskriminering i arbetslivet*

*på grund av sexuell läggning* (SOU 1997:175) att begreppet skulle användas som en övergripande term för hetero-, homo- och bisexualitet (betänkandet s. 107 f.).

Förslaget från 1999 års diskrimineringsutredning innebar att termen sexuell läggning skulle inbegripa homosexuell, bisexuell och heterosexuell läggning eftersom alla människor har någon av dessa tre typer av sexuell läggning. Utredningen anförde att det är en vedertagen uppfattning att "en människas sexuella läggning begreppsmässigt avser vilket kön den individ eller de individer har, som hennes känslomässiga relationer, erotiska fantasier och fysiska sexuella aktiviteter riktar sig mot" (SOU 2001:39, s. 238).

Diskrimineringskommittén konstaterade att begreppsbildningen i huvudsak är enhetlig i fråga om sexuell läggning med undantag för 5 § polisdatalagen (1998:622) och 5 § lagen (2001:617) om behandling av personuppgifter inom kriminalvården där begreppet har en avvikande innebörd jämfört med den vedertagna (SOU 2006:22 s. 326). I den sistnämnda lagen har begreppet sexuell läggning numera bytts ut mot sexualliv och det har föreslagits att en motsvarande ändring ska göras i polisdatalagen (Ds 2007:43 s. 420).

## 26.2 Överväganden

### 26.2.1 Användningen av begreppet ras

**Vårt förslag:** Begreppet ras tas bort i regeringsformen. I stället anges tillämpningsområdet för diskrimineringskyddet som "etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande". En motsvarande ändring görs i den bestämmelse som bl.a. reglerar förbud mot rasistiska organisationer.

Som framgått har riksdagen uttalat att det saknas vetenskaplig grund för att dela in människor i skilda raser och ur biologisk synpunkt följaktligen heller ingen grund för att använda ordet ras om människor. Riksdagen gjorde bedömningen att användandet av ordet ras i författningstexter riskerar att underblåsa fördomar (bet. 1997/98:KU29 s. 7). I propositionen till den nya diskrimineringslagen anförde regeringen som framgått att det inte är önskvärt att använda ordet ras i lagstiftningen (prop. 2007/08:95 s. 120). Vi delar detta synsätt.

Det finns mot denna bakgrund anledning att överväga om begreppet ras kan tas bort i regeringsformen. Begreppet förekommer i 2 kap. 14 § andra stycket, 15 § och 22 § första stycket 7 regeringsformen i bestämmelsernas nuvarande lydelse.

Enligt 2 kap. 15 § regeringsformen får lag eller annan föreskrift inte innebära att någon medborgare missgynnas därför att han med hänsyn till ras, hudfärg eller etniskt ursprung tillhör en minoritet. En förutsättning för att begreppet ras ska kunna tas bort ur denna bestämmelse är att det inte medför ett svagare skydd för utsatta grupper. Grundlagstexten bör således ges en utformning som även fortsättningsvis förbjuder lagstiftning som innebär diskriminering på grund av föreställningar om ras.

I den nya diskrimineringslagen anges etnisk tillhörighet som en av diskrimineringsgrunderna. Med detta begrepp avses, enligt 1 kap. 5 §, nationellt eller etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande. Det kan övervägas om begreppet etnisk tillhörighet ska införas som diskrimineringsgrund även i regeringsformen. Definitionen av etnisk tillhörighet i diskrimineringslagen överensstämmer dock inte med diskrimineringsgrunderna i 2 kap. 15 § regeringsformen. Enligt grundlagsbestämmelsen förbjuds, till skillnad från i diskrimineringslagen, inte missgynnande på grund av nationellt ursprung. Begreppet etnisk tillhörighet kan därför inte användas i grundlagen i samma betydelse som i den nya diskrimineringslagen utan att grundlagsbestämmelsens innebörd förändras. Ett alternativ skulle kunna vara att använda begreppet i en annan betydelse än i diskrimineringslagen och då låta nationellt ursprung utgå ur definitionen. Vi anser dock inte att det skulle vara en lämplig ordning att använda begreppet etnisk tillhörighet i en annan betydelse i grundlagen än i diskrimineringslagstiftningen.

Enligt vår uppfattning bör frågan i stället lösas genom att bestämmelsen ändras så att begreppet "ras" tas bort och "annat liknande förhållande" läggs till. Vårt förslag innebär således att diskrimineringsgrunderna i bestämmelsen anges som "etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande". Med "annat liknande förhållande" avses framför allt föreställningar om ras. Ändringen är inte avsedd att förändra tillämpningsområdet.

Enligt 2 kap. 14 § andra stycket regeringsformen (som motsvaras av 2 kap. 24 § andra stycket i vårt förslag) får föreningsfriheten begränsas bl.a. såvitt gäller sammanslutningar vilkas verksamhet innebär förföljelse av folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg eller av visst etniskt ursprung. Bestämmelsen har sin

grund i FN:s konvention om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering som kräver att konventionsstaterna förbjuder rasistiska organisationer.

Det bör framhållas att bestämmelsen i 2 kap. 14 § andra stycket regeringsformen inte i sig medför att Sverige uppfyller konventionens krav på förbud mot rasistiska organisationer. Bestämmelsen tillser endast att ett sådant förbud på lagnivå inte skulle vara grundlagsstridigt.

En förutsättning för att begreppet ras ska kunna tas bort ur bestämmelsen är att den ges en lydelse som inte minskar möjligheten att på lagnivå inskränka föreningsfriheten för rasistiska sammanslutningar. Detta kan åstadkommas genom en lagteknisk lösning motsvarande den som föreslagits ovan. Vårt förslag är således att det ska vara möjligt att inskränka föreningsfriheten för sammanslutningar vilkas verksamhet innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande. Ändringen är inte avsedd att påverka utrymmet för att på lagnivå göra undantag från föreningsfriheten.

### 26.2.2 Diskriminering på grund av sexuell läggning

**Vårt förslag:** Diskrimineringskyddet i 2 kap. regeringsformen utvidgas till att även avse sexuell läggning.

Enligt målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § fjärde stycket tredje meningen regeringsformen ska det allmänna motverka diskriminering av människor bl.a. på grund av sexuell läggning. Det rättsligt bindande diskrimineringskyddet i 2 kap. regeringsformen ger emellertid inte något skydd mot sådan diskriminering.

Enligt vår uppfattning bör regeringsformen ge ett starkare skydd mot diskriminering på grund av sexuell läggning. Vi föreslår därför att sexuell läggning införs som diskrimineringsgrund i 2 kap. 15 § regeringsformen (som motsvaras av 2 kap. 12 § i vårt förslag). Begreppet sexuell läggning har i förslaget samma innebörd som i den underliggande lagstiftningen, dvs. hetero-, homo- och bisexualitet. Eftersom 2 kap. 15 § regeringsformen är en minoritetsskyddsbestämmelse omfattar skyddet emellertid i praktiken inte diskriminering av heterosexuella.

Det kan konstateras att det i dag finns lagstiftning som innebär särbehandling på grund av sexuell läggning. Detta gäller framför allt lagar rörande äktenskap och föräldraskap. Att en lag särbehandlar homosexuella eller bisexuella räcker dock inte för att den ska anses stå i strid med det föreslagna diskrimineringsförbudet. För att en konflikt med grundlagen ska föreligga krävs även att särbehandlingen innebär ett missgynnande. Om en särbehandling innebär ett missgynnande kan ofta vara en svår fråga att avgöra.

Bestämmelser som innebär särbehandling finns bl.a. inom äktenskapslagstiftningen. Redan det förhållandet att äktenskapsbalken endast tillåter äktenskap mellan man och kvinna kan sägas utgöra särbehandling på grund av sexuell läggning. Det kan dock ifrågasättas om särbehandlingen också innebär ett missgynnande i regeringsformens mening. Utredningen om homosexuell situation i samhället ansåg inte att så var fallet (SOU 1984:63 s. 244). Äktenskaps- och partnerskapsutredningen framhöll visserligen i betänkandet *Äktenskap för par med samma kön – Vigsselfrågor* (SOU 2007:17) att äktenskapet har ett högre symbolvärde än ett registrerat partnerskap. Utredningens slutsats var dock att det inte är fråga om diskriminering på grund av sexuell läggning att äktenskapet inte står öppet för par med samma kön (betänkandet s. 230 f.).

Det bör här noteras att Äktenskaps- och partnerskapsutredningen föreslagit att äktenskapsbalken och andra författningar som knyter an till äktenskap och makar ska utvidgas till att även omfatta par med samma kön. Ärendet har remissbehandlats och en proposition är att vänta i december 2008.

Det kan vidare noteras att lagen (1994:1117) om registrerat partnerskap (partnerskapslagen) avviker från regleringen i äktenskapsbalken i vissa avseenden. Till att börja med saknas i partnerskapslagen en motsvarighet till äktenskapsbalkens möjlighet till dispens från kravet på att den som avser att ingå äktenskap har fyllt 18 år. Vidare undantar partnerskapslagen vissa regler som är tillämpliga vid äktenskap från tillämpning i fråga om samkönade par.

I 3 kap. 3 § partnerskapslagen föreskrivs sålunda att bestämmelser som gäller för makar och vilkas tillämpning innebär en särbehandling av den ene maken endast på grund av dennes kön inte gäller för registrerade partner. Vissa förmåner för änkor som övergångsvis finns kvar, t.ex. änkelivränta, gäller därför inte för registrerade partner. Äktenskaps- och partnerskapsutredningen

konstaterade att dessa regler angående gifta kvinnor och änkor inte är särskilt omfattande och med tiden nästan undantagslöst har förlorat i betydelse. Enligt Äktenskaps- och partnerskapsutredningens bedömning är några särskilda undantag för par med samma kön inte nödvändiga i den av utredningen föreslagna lagstiftningen (SOU 2007:17 s. 242).

Vidare innebär bestämmelsen i 3 kap. 3 § partnerskapslagen att faderskapspresumtionen i 1 kap. 1 § föräldrabalken, dvs. att en gift man anses vara far till ett barn som hustrun har fött under äktenskapet, inte är tillämplig i fråga om registrerade partner. I betänkandet *Föräldraskap vid assisterad befruktning* (SOU 2007:3) föreslås att det ska införas en bestämmelse om föräldraskap för moderns partner (föräldraskapspresumtion) som motsvarar den nuvarande faderskapspresumtionen (betänkandet s. 75).

Det kan noteras att vid assisterad befruktning enligt 6 eller 7 kap. lagen (2006:351) om genetisk integritet m.m. ska en registrerad partner eller sambo till modern, som samtyckt till insemination eller befruktning, anses vara förälder (1 kap. 9 § föräldrabalken). I detta avseende behandlas således samkönade par på samma sätt som heterosexuella par.

Av 3 kap. 4 § partnerskapslagen framgår att de internordiska reglerna om äktenskap, dvs. bestämmelserna i förordningen (1931:429) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap, adoption och förmynderskap (NÄF), inte gäller för registrerat partnerskap. I förarbetena till lagen motiverades undantaget bl.a. av att förordningen förutsätter ömsesidighet och att alla nordiska länder då inte hade lagstiftning om registrerat partnerskap (bet. 1993/94:LU28 s. 29). I Äktenskaps- och partnerskapsutredningens betänkande föreslås att ett uttryckligt undantag om att förordningen inte gäller för äktenskap som ingås mellan två kvinnor eller mellan två män införs i NÄF. Enligt utredningen skulle det annars finnas risk för att det i vissa fall saknas behörig domstol för att avgöra ett mål om upplösning av registrerat partnerskap. I stället ska reglerna i lagen (1904:26 s. 1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap vara tillämpliga (SOU 2007:17 s. 313 f.).

Sedan 2003 jämställs registrerade partner med makar när det gäller rätten att adoptera. Andra än makar och registrerade partner får inte adoptera gemensamt. Ensamstående samt samkönade och olikkönade par som är sambor får endast adoptera var för sig (4 kap. 3 och 4 §§ föräldrabalken). Vid utländska adoptioner gäller



särskilda regler, bl.a. lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner. Konventionen är avsedd att tillämpas när gifta par med olika kön och ensamstående adopterar (se SOU 2007:17 s. 104 f.).

Mot den redovisade bakgrunden kan det inte helt uteslutas att viss lagstiftning kan anses innebära ett missgynnande på grund av sexuell läggning. Det finns därför anledning att överväga behovet av undantag från det föreslagna diskrimineringsförbudet. En förutsättning för att ett sådant undantag ska kunna godtas är att det kan formuleras med sådan precision att det inte innebär någon egentlig urholkning av det föreslagna skyddet. Det är dock förenat med stora svårigheter att formulera ett sådant preciserat undantag. Det hör också till bilden att merparten av den lagstiftning som redovisats ovan kan komma att upphävas om de förslag som lämnats av Äktenskaps- och partnerskapsutredningen och Utredningen om föräldraskap vid assisterad befruktning genomförs.

En lämpligare lösning är mot denna bakgrund att införa en övergångsbestämmelse som föreskriver att det utvidgade diskrimineringskyddet inte innebär hinder mot att äldre föreskrifter behåller sin giltighet tills vidare samt att sådana föreskrifter får ändras även om ändringen innebär fortsatt särbehandling. En sådan övergångsbestämmelse användes när förbudet mot könsdiskriminerande lagstiftning infördes i nuvarande 2 kap. 16 § regeringsformen (se prop. 1975/76:209 s. 169).

## 27 Rätt till rättvis rättegång

### 27.1 Bakgrund

Artikel 6 i Europakonventionen behandlar rätten till domstolsprövning och rättssäkerhet i mål om civila rättigheter och skyldigheter samt i brottmål. Bestämmelsen framstår som en av de mest centrala i konventionen och har även haft stor betydelse för vårt nationella rättssystem. Artikel 6 består av tre stycken. I 6.1 uppställs vissa allmänna krav när det gäller rätten till domstolsprövning och på förfarandet. I 6.2 (rätten att betraktas som oskyldig) och 6.3 (vissa minimirättigheter i brottmål) anges vissa grundläggande krav på rättegången i brottmål. Artikel 6 har följande lydelse.

Artikel 6 – Rätt till en rättvis rättegång

1. Var och en skall, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag. Domen skall avkunnas offentligt, men pressen och allmänheten får utestängas från förhandlingen eller en del därav av hänsyn till den allmänna moralen, den allmänna ordningen eller den nationella säkerheten i ett demokratiskt samhälle, eller då minderårigas intressen eller skyddet för parternas privatliv så kräver eller, i den mån domstolen finner det strängt nödvändigt, under särskilda omständigheter när offentlighet skulle skada rättvisans intresse.
2. Var och en som blivit anklagad för brott skall betraktas som oskyldig till dess hans skuld lagligen fastställts.
3. Var och en som blivit anklagad för brott har följande minimirättigheter
  - a) att utan dröjsmål, på ett språk som han förstår och i detalj, underrättas om innebörden av och grunden för anklagelsen mot honom,
  - b) att få tillräcklig tid och möjlighet att förbereda sitt försvar,
  - c) att försvara sig personligen eller genom rättegångsbiträde som han själv utsett eller att, när han saknar tillräckliga medel för att betala ett

rättegångsbiträde, erhålla ett sådant utan kostnad, om rättvisans intresse så fordrar,

d) att förhöra eller låta förhöra vittnen som åberopas mot honom samt att själv få vittnen inkallade och förhörda under samma förhållanden som vittnen åberopade mot honom,

e) att utan kostnad bistås av tolk, om han inte förstår eller talar det språk som begagnas i domstolen.

I det här sammanhanget finns anledning att rikta speciell uppmärksamhet på innehållet i den mer allmänt inriktade bestämmelsen i artikel 6.1. Bestämmelsen framstår som särskilt intressant eftersom den har fått ett väsentligt inflytande på den svenska rättordningen. Någon motsvarande sammanhållen bestämmelse om rätt till domstolsprövning och rättssäkerhet finns inte i svensk intern rätt.

De rättssäkerhetsgarantier som ställs upp i artikel 6.1 har vissa huvudkomponenter. Den första avser en rätt till domstolsprövning vid tvist som rör någons civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse om brott. När det gäller tvister om civila rättigheter och skyldigheter har Europadomstolen slagit fast att bestämmelsen är tillämplig under förutsättning att det rör sig om en reell och seriös tvist mellan enskilda personer (fysiska eller juridiska) eller mellan en enskild person och en myndighet, att tvisten avser en rättighet eller skyldighet som har sin grund i den nationella rätten och att rättigheten eller skyldigheten kan beskrivas som ”civil”.

För en genomgång av Europadomstolens praxis när det gäller vilka tvister som anses avse ”civila rättigheter” kan hänvisas till promemorian Ds 2005:9 s. 23 f. Som exempel kan nämnas tvister rörande tillstånd att bedriva viss verksamhet, expropriationstvister, skadeståndstvister, arbetsrättsliga tvister och – i många fall – tvister rörande sociala förmåner. Tvister som avser beskattning faller som huvudregel utanför tillämpningsområdet. Däremot kan frågor om vissa skatterättsliga sanktioner betecknas som anklagelse om brott och därmed omfattas av artikel 6.1.

Sverige fälldes vid flera tillfällen under 1980-talet och början av 1990-talet för överträdelse av rätten till domstolsprövning av tvister rörande civila rättigheter. En genomgång av dessa mål finns i betänkandet *Fri- och rättighetsfrågor* (SOU 1993:40) Del B s. 44 f. Det kanske mest uppmärksammade målet är Sporrong och Lönnroth från 1982 där det konstaterades att en fråga om expropriationstillstånd utgjorde en tvist om en civil rättighet. I de aktuella målen fann Europadomstolen att det hade saknats möjlighet till domstolsprövning av vissa förvaltningsbeslut rörande

”civila rättigheter och skyldigheter” och att en överträdelse av artikel 6.1 därför förelåg.

Dessa avgöranden ledde till införandet av 1988 års rättsprövningslag. Syftet med lagen var att fånga upp de fall för vilka en rätt till ordinär domstolsprövning saknades och som annars endast kunde prövas genom resning. Lagen innebar att vissa förvaltningsbeslut av regeringen kunde prövas av Regeringsrätten. Rättsprövningsinstitutet har nyligen reformerats i olika avseenden, bl.a. genom att det i förvaltningslagen (1986:223) numera anges att beslut som har fattats av andra myndigheter än regeringen och som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter och skyldigheter i den mening som avses Europakonventionen kan överklagas. Detta gäller även om det i en annan föreskrift finns ett överklagandeförbud.

Artikel 6.1 innebär vidare att den prövning som avses ovan ska ske inför en oavhängig och opartisk domstol som har upprättats enligt lag. Enligt Europadomstolen omfattar domstolsbegreppet inte bara domstolar av traditionellt snitt, t.ex. har olika typer av nämnder godtagits som domstolar. Den svenska Brotts-skadenämnden har av Europadomstolen ansetts utgöra en domstol enligt artikel 6.1. I svensk rättspraxis har Presstödsnämnden (NJA 2002 s. 288) och Resegarantinämnden (RÅ 2002 ref. 104) ansetts utgöra domstolar i konventionens mening.

Begreppen ”oavhängig” och ”opartisk” i artikel 6.1 har ansetts svåra att hålla isär och används därför ofta gemensamt. När det gäller kravet på oavhängighet har det dock betonats att domstolen ska vara oberoende i förhållande till regering och myndigheter samt till parterna i målet. Kravet på opartiskhet har bl.a. uttolkats så att det för en objektiv iakttagare inte får finnas några legitima tvivel om domstolens opartiskhet (s.k. objektiv opartiskhet).

Frågan om en prövning har skett inför en oavhängig och opartisk domstol har i flera fall varit aktuell när olika s.k. intresseledamöter har ingått i den nationella domstolen. Europadomstolen har i allmänhet kunnat godta att sådana ledamöter deltar i ett avgörande. I vissa fall har dock förhållandena varit sådana att intresseledamöters deltagande inte har kunnat accepteras. Ett avgörande rörde den – numera avskaffade – svenska Bostadsdomstolen (Langborger mot Sverige från 1989). De intresseledamöter som hade deltagit i Bostadsdomstolens avgörande kunde, enligt Europadomstolen, med fog befaras ha haft ett gemensamt intresse av en utgång som gick emot klaganden, Langborger. Intresse-

balansen i domstolen hade därmed rubbats och en överträdelse av artikel 6 förelåg.

Även den svenska Arbetsdomstolen har varit föremål för prövning enligt Europakonventionen i nu aktuellt avseende (Stallarholmens Plåtslageri och Ventilation HB mot Sverige från 1990 och Kurt Kellerman AB mot Sverige från 2004). I de situationer som var aktuella i dessa mål ansågs Arbetsdomstolens sammansättning med intresseledamöter uppfylla kraven på oavhängighet och opartiskhet.

I artikel 6.1 anges dessutom att prövningen ska ske genom en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid. Bestämmelsen innebär i den här delen att den enskilde har rätt till en rättvis rättegång ("fair trial") vid den prövning som avses. Begreppet rättvis rättegång är mycket allmänt men ger uttryck för att vissa grundläggande krav på förfarandet måste vara uppfyllda. En sådan grundsats är att en part har rätt att bli hörd inför domstolen och därmed ges möjlighet att lägga fram sin sak. Av fundamental betydelse är vidare att förfarandet är kontradiktoriskt – dvs. att två parter står mot varandra – och att parterna är likställda i processen. Förfarandet får således inte främja den ena partens intressen. Det måste vidare finnas en processordning av vilken det går att utläsa vilka regler för förfarandet som tillämpas.

Dessa grundläggande principer har bl.a. ansetts innefatta en rätt att förhöra och motförhöra vittnen, att ta del av utredning, att få tillfälle att yttra sig över all utredning i ett mål, att få tillgång till tolkning och översättning, att få inhämta bevisning i form av sakkunnigutlåtanden m.m., att under vissa omständigheter ha rätt till rättshjälp, att delges stämning och kallelse till rättegång samt att en domstols avgörande inte ska grundas på annat än sådant som har berörts under rättegången. En annan viktig rättssäkerhetsgaranti har ansetts vara rätten till muntlighet (se nedan och i SOU 1993:40 Del B s. 47 f.).

Frågan om innebörden av rätten till en rättvis rättegång har berörts i en mängd domar från Europadomstolen (för en genomgång se Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 2007, s. 217 f.). I svensk domstolspraxis har konventionens krav på rättvis rättegång haft betydelse i ett antal avgöranden. Se bl.a. NJA 1991 s. 512 (om möjligheten att lägga uppgifter lämnade vid utländska polisförhör och rättegångar till grund för dom i ett svenskt brottmål), NJA 1992 s. 532 (det ansågs oförenligt med artikel 6.1 att lägga uppgifter från polisförhör till grund för en

fällande dom), NJA 2003 s. 323 (överskottsinformation från teleavlyssning har kunnat godtas som bevis), NJA 2007 s. 1037 (åtal lämnades utan bifall efter brottsprovokation som var i strid med rätten till rättvis rättegång), NJA 2001 s. 563 (en rätt att vägra beediga konkursuppteckning förelåg om detta skulle avslöja att den edgångsskyldige begått brott), NJA 2005 s. 407 (skyldighet att avlägga konkursbouppteckningsed har inte förelegat) och NJA 2007 s. 862 (som bl.a. rörde frågan om det var förenligt med artikel 6 att inte kommunicera en ansökan om rättsprövning).

Vidare har den rätt till muntlighet som kan utläsas ur Europadomstolens praxis haft stor praktisk betydelse för den svenska rättegångsordningen. Huvudregeln när det gäller civila tvister får sägas vara att var och en som på ”diskussionsbara” (”arguable”) grunder gör gällande en civil rättighet alltid har en rätt till muntlig förhandling om detta begärs och tvisten framstår som både reell och seriös (se Fitger, *Rättegångsbalken*, vol. 4, s. 50:74). Under vissa omständigheter – främst vid s.k. dispensprövningar eller om prövningen enbart rör rättsfrågor – kan prövningen i andra instans ske utan förhandling, åtminstone om en förhandling eller ett sammanträde har hållits i första instans. Rättsläget är i stort sett detsamma vid prövning av brottmål.

Det konventionsrättsliga kravet på muntlighet har haft betydelse för utformningen och tillämpningen av motsvarande bestämmelser i den svenska processrätten, se främst 50 kap. 13 § och 51 kap. 13 § rättegångsbalken, 9 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) och 14 § lagen (1996:242) om domstolsärenden. Även i det här avseendet föreligger en omfattande domstolspraxis om hur Europakonventionens krav ska förstås utifrån svenska förhållanden (se bl.a. NJA 1988 s. 572, 1991 s. 188, 1992 s. 363, 1993 s. 109, 1993 s. 111, 1994 s. 290, 1997 s. 121, 1997 s. 579, 1999 s. 113, 1999 s. 544, 1999 s. 602, 2002 s. 300, 2003 s. 407, 2003 s. 523 samt RÅ 1996 ref. 80, 1997 ref. 10, 1997 ref. 62, 1999 not. 235 och 2002 ref. 23).

Kravet på att rättegången ska ske ”inom skälig tid” syftar till att skydda parterna mot en alltför långsam handläggning. När det gäller brottmål är avsikten särskilt att undvika att en anklagad person alltför länge ”svävar i ovisshet om sitt öde” (Stögmöller mot Österrike från 1969). Det finns en omfattande praxis när det gäller frågan om mål har avgjorts inom skälig tid. När det gäller brottmål ska den relevanta tidsperioden börja löpa när en person kan sägas vara anklagad för brott. I tvistemål räknas tiden normalt från det

att talan väcks vid domstol. I förvaltningsmål omfattar den tid som ska bedömas även förfarandet hos en förvaltningsmyndighet. Slutpunkten är som huvudregel då det rättsliga förfarandet avslutas, t.ex. genom att slutlig dom föreligger eller genom att ett beslut om att inte väcka åtal meddelas.

För att bedöma om kravet på skäligen tid har iakttagits ska det, enligt Europadomstolens kriterier, beaktas hur komplicerat målet har varit, hur parterna agerat under förfarandet och hur domstolar och myndigheter handlagt målet. Prövningen görs dock ofta efter en helhetsbedömning av omständigheterna i målet. Europadomstolen har inte accepterat invändningar från stater om att dröjsmål med handläggningen beror på t.ex. en omfattande arbetsbörda. I senare rättspraxis har Europadomstolen uppställt krav på att det ska finnas ett effektivt nationellt rättsmedel mot långsam rättsskipning (se Kudla mot Polen från 2000). Detta har föranlett flera stater att införa en möjlighet till skadestånd i sådana fall (se NJA 2005 s. 462 beträffande skadestånd och NJA 2003 s. 414 där kränkningen av konventionen beaktades vid påföljdsbestämningen. Frågeställningen har vidare varit aktuell när det gäller skattetillägg, RÅ 2000 ref. 66 I, och administrativa avgifter, RÅ 2006 ref. 43).

Här kan också nämnas att Utredningen om förtursförklaring i betänkandet *Förtursförklaring i domstol* (SOU 2008:16) har föreslagit att möjligheter till vissa preventiva åtgärder införs för att undvika alltför lång handläggningstid av mål vid domstol. Genom s.k. förtursförklaring ska en domstol efter ansökan från en part kunna förklara att ett mål som har "oskäligt fördröjts" ska handläggas med förtur. Vidare innebär förslaget att förutsättningarna för omfördelning av mål inom en domstol författningsregleras. Förslaget bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

## 27.2 Överväganden

<p><b>Vårt förslag:</b> Det införs en bestämmelse i 2 kap. regeringsformen om att en rättegång ska vara rättvis och ske inom skälig tid.</p>
--

Artikel 6 i Europakonventionen innehåller bestämmelser som framstår som grundläggande för en rättsstat. Där uppställs vissa

allmänna krav när det gäller rätten till en rättvis rättegång samt speciella minimigarantier som ska gälla vid hanteringen av brottmål. Sverige har en folkrättslig skyldighet att låta dessa principer komma till uttryck i lagstiftningen och i rättstillämpningen. Så sker genom att nationella processregler anpassats till konventionen och genom domstolarnas tillämpning av dessa bestämmelser. Europakonventionens ställning som direkt tillämplig lag innebär dessutom att konventionens reglering får genomslag vid tolkning och utfyllnad av svenska inhemska bestämmelser.

Det kan generellt sett anses att den svenska processordningen garanterar den rätt till domstolsprövning och till en rättvis rättegång som anges i artikel 6. Bestämmelsen i 1 kap. 9 § regeringsformen ålägger domstolarna en allmän skyldighet att beakta allas likhet inför lagen och att iaktta saklighet och opartiskhet. Mer konkreta krav på förfarandet uppställs genom kravet på offentlighet vid domstolsförhandlingar enligt 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen och innehållet i de olika regelverk som styr domstolsförfarandet. Här kan framför allt nämnas rättegångsbalken, förvaltningsprocesslagen och lagen om domstolsärenden. När det gäller rätten till domstolsprövning finns centrala bestämmelser i förvaltningslagen och i lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut. På det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området finns särskilda processuella bestämmelser i tryckfrihetsförordningen, yttrandefrihetsgrundlagen och i lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden.

Den svenska rättsordningen innehåller dock ingen generell regel på konstitutionell nivå om rätten till domstolsprövning och till ett rättvist förfarande. Den överordnade bestämmelsen på området är i stället artikel 6 i Europakonventionen. Som framgått har den bestämmelsen fått ett påtagligt inflytande på förfarandet i svenska domstolar, kanske i första hand när det gäller att tillvarata rätten till muntlighet samt kravet att mål och ärenden ska avgöras inom skäligen tid.

Enligt vår uppfattning bör även regeringsformen innehålla en bestämmelse om de grundläggande krav som kan ställas på domstolsförfarandet, utöver vad som anges i 1 kap. 9 § regeringsformen. Vägledande bör här vara innehållet i artikel 6 och den uttolkning som bestämmelsen har fått. Flera av de principer som kommer till uttryck genom artikel 6 kan framstå som lämpliga att skriva in i grundlag. Det finns dock inte skäl att låta hela innehållet



i artikeln få en förankring i regeringsformen. Den svenska bestämmelsen bör i stället ta sikte på den del av skyddet som framstår som mest central, nämligen den grundläggande bestämmelsen enligt artikel 6.1 om att rättegången ska vara rättvis. Det bör även anges att förfarandet ska ske inom skälig tid.

Det kan hävdas att den närmare innebörden av ett begrepp som ”rättvis rättegång” är alltför otydlig för att passa in i regeringsformens rättighetskapitel (jfr 1973 års fri- och rättighetsutredning i betänkandet *Medborgerliga fri- och rättigheter*, SOU 1975:75, s. 161 f.). Mot detta kan dock anföras att kopplingen till artikel 6 i Europakonventionen gör att innebörden av principen om rättvis rättegång redan är väl belyst i domstolspraxis. Vad som skyddas är främst vissa grundsatser rörande domstolsprocessen. En part har rätt att bli hörd inför domstolen och därmed ges möjlighet att lägga fram sin sak. Rättegången ska bedrivas genom ett kontradiktoriskt förfarande där två likställda parter står mot varandra. Förfarandet får således inte främja den ena partens intressen. Det måste vidare finnas en processordning av vilken det går att utläsa vilka regler för förfarandet som tillämpas. Den närmare uttolkningen av dessa grundläggande principer, t.ex. när det gäller rätten till muntlighet, framgår av Europadomstolens omfattande praxis och, för svenskt vidkommande, av ett antal avgöranden från Högsta domstolen och Regeringsrätten (se avsnitt 27.1). Det här är således principer som redan är en del av svensk rätt.

Den närmare innebörden av kravet på rättegång inom skälig tid framgår av domstolspraxis rörande artikel 6 i Europakonventionen. Inte heller i det här avseendet innebär den bestämmelse som vi föreslår någon ändring av rättsläget. Det handlar således om att grundlagsfästa en princip som redan gäller i svensk rätt till följd av inkorporeringen av Europakonventionen.

Praxis är även på detta område omfattande. Några huvuddrag är dock att den relevanta tidsperioden enligt artikel 6.1 börjar, beträffande brottmål, när en person kan sägas vara anklagad för brott och avslutas då det föreligger slutlig dom. I tvistemål räknas tiden normalt från det att talan väcks vid domstol. I förvaltningsmål omfattar den tid som ska bedömas även förfarandet hos förvaltningsmyndighet. Frågan om kravet på rättegång inom skälig tid har kränkts får prövas efter en helhetsbedömning där det bl.a. beaktas hur komplicerat målet varit, hur parterna agerat under förfarandet samt hur domstolar och myndigheter handlagt målet (se NJA 2003 s. 414 för ett svenskt exempel på en sådan

helhetsbedömning). Det bör noteras att invändningar om omfattande arbetsbörda eller olika organisatoriska problem inom domstolsväsendet inte har accepterats vid bedömningen.

Vi kan inte se att det finns anledning att begränsa tillämpningsområdet för en bestämmelse om rätt till rättvis rättegång m.m. till mål rörande civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelser om brott. I det här avseendet skulle således bestämmelsen i regeringsformen bli tillämplig på fler typer av mål och ärenden än vad artikel 6.1 i Europakonventionen är. Detta torde främst beröra mål som rör beskattning och en del mål om sociala förmåner, dvs. måltyper som i dag inte omfattas av artikel 6.1. Det framstår som fullt rimligt att även sådana mål handläggs enligt principen om ett rättvist förfarande och att de avgörs inom skälig tid.

Den nya bestämmelsen innebär inte att det relativt vida domstolsbegrepp som används av Europadomstolen förs över till 2 kap. eller till regeringsformen i övrigt. Bestämmelsen blir således inte tillämplig på de nämnder (bl.a. Brottskadenämnden, Presstödsnämnden och Resegarantinämnden) som i olika sammanhang har ansetts utgöra domstolar i Europakonventionens mening.

Bestämmelsen bör placeras i anslutning till regeln i 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen om krav på offentliga domstolsförhandlingar. Därmed skulle de bestämmelser i regeringsformen som har samband med artikel 6.1 i Europakonventionen samlas i en paragraf. Den nuvarande bestämmelsen om att förhandling vid domstol ska vara offentlig kan begränsas på det sätt som anges i 2 kap. 12 § (som motsvaras av 2 kap. 20–22 §§ i vårt förslag). Någon ändring i detta avseende bör inte göras. I övriga delar ska den nu föreslagna bestämmelsens innehåll dock inte kunna inskränkas. Den ska även gälla för de här i landet som inte är svenska medborgare.

En särskild fråga att beakta i sammanhanget rör möjligheterna till skadestånd från det allmänna om den enskildes rätt enligt den nya bestämmelsen kränks. Bestämmelsen kan hävdas konkretisera vissa skyldigheter som redan följer av Europakonventionen. I det avseendet kan bestämmelsen antas spela en viss roll vid utformningen av en skadeståndstalan. Det kan samtidigt inte hävdas att bestämmelsen i egentlig mening utvidgar möjligheterna till skadestånd från t.ex. staten. För att åstadkomma en sådan ändring behöver sannolikt skadeståndslagens regler på området ändras. Vi har dock inte ansett det vara vårt uppdrag att beröra den typen av frågeställningar ytterligare.

## 28 Egendomsskyddet

### 28.1 Bakgrund

#### 28.1.1 Egendomsskyddet i regeringsformen

I 2 kap. 18 § regeringsformen regleras egendomsskyddet. Bestämmelsen har följande lydelse.

Varje medborgares egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Den som genom expropriation eller annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom skall vara tillförsäkrad ersättning för förlusten. Sådant ersättning skall också vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Ersättningen skall bestämmas enligt grunder som anges i lag.

Alla skall ha tillgång till naturen enligt allemansrätten oberoende av vad som föreskrivits ovan.

Bestämmelsens första stycke ger skydd mot två huvudtyper av ingrepp i äganderätten. Den första typen omfattar fall där någon tvingas avstå egendom genom ”expropriation eller annat sådant förfogande”. Med uttrycket avses att en förmögenhetsrätt, dvs. äganderätt eller annan rätt med ett ekonomiskt värde (bl.a. nyttjanderätt, servitut eller vägrätt), tvångsvis överförs eller tas i anspråk. Lagstiftning som möjliggör sådana ingrepp finns i expropriationslagen (1972:719) men även i annan lagstiftning såsom plan- och bygglagen (1987:10). Utanför bestämmelsens tillämpningsområde faller ingrepp som innebär att egendom förstörs t.ex. på grund av risk för smitta. Inte heller skatt, böter, viten och exekutiva åtgärder omfattas av bestämmelsen. Som

exempel på förfoganden som är likställda med expropriation har nämnts nationalisering och socialisering av egendom.

Den andra huvudtypen av ingrepp är sådana som innebär att det allmänna inskränker användningen av mark och byggnader (rådighetsinskränkningar). Inskränkningar i rätten att använda lös egendom faller däremot utanför bestämmelsens tillämpningsområde. Enligt förarbetena omfattar bestämmelsen rådighetsinskränkningar, exempelvis byggnadsförbud, användningsförbud och beslut om naturreservat (prop. 1993/94:117 s. 49). Även den som innehar mark eller byggnad med nyttjanderätt omfattas av skyddet.

Egendomsskyddet i bestämmelsens första stycke innebär inte att den enskildes egendom är ovillkorligt tryggad. Ingrepp av de slag som omfattas av bestämmelsen får ske men endast om det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Vad som avses med angelägna allmänna intressen får avgöras i enlighet med vad som kan anses acceptabelt från rättsäkerhetssynpunkt i ett modernt och demokratiskt samhälle. Det kan vara fråga om samhällets behov av mark för bl.a. naturvårds- och miljöintressen, totalförsvarsändamål, bostadsbyggande, trafikleder och rekreation (prop. 1993/94:117 s. 48).

Enligt 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen är den som blir föremål för sådana ingrepp som avses i första stycket tillförsäkrad ersättning för förlusten. När det gäller rådighetsinskränkningar är ersättningsrätten begränsad till fall där pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Av andra stycket framgår vidare att ersättningen ska bestämmas enligt grunder som anges i lag.

I bestämmelsens tredje stycke görs förbehåll för allemansrätten. För en markägare kan allemansrätten medföra en inskränkning i äganderätten eftersom markägaren utan rätt till ersättning måste tolerera att andra uppehåller sig på och i viss utsträckning nyttjar marken. Allemansrätten kan således sägas innebära en inskränkning i det skydd som i övrigt följer av 2 kap. 18 §.

### 28.1.2 Egendoms-skyddet i Europakonventionen

I artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen finns en bestämmelse om egendoms-skydd med följande lydelse.

Varje fysisk eller juridisk person skall ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser.

Ovanstående bestämmelser inskränker dock inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter och viten.

I Europadomstolens praxis har fastlagts att artikeln innehåller tre rättsregler. Den första regeln slår fast principen om respekt för äganderätten (första stycket första meningen), den andra uppställer villkoren för berövande av egendom (första stycket andra meningen) och den tredje behandlar förutsättningarna för att göra inskränkningar i rätten att utnyttja egendom (andra stycket). Vid prövningen tar Europadomstolen ställning till tillämpligheten av de två senare reglerna innan den prövar om den första allmänna regeln har iakttagits. Enligt domstolen har de tre reglerna ett visst samband med varandra på så sätt att de två sista reglerna avser särskilda fall av ingrepp i äganderätten och att dessa därför måste tolkas i ljuset av den allmänna princip som anges i den första regeln.

Begreppet egendom i artikel 1 har en autonom och vidsträckt innebörd. Med egendom avses således inte bara fast och lös egendom utan också begränsade sakrätter samt fordringar och immateriella rättigheter. Även ekonomiska intressen och förväntningar avseende utövande av näringsverksamhet omfattas av skyddet. Återkallelse av ett tillstånd att bedriva viss ekonomisk verksamhet kan ofta ses som ett ingrepp i äganderätten enligt artikeln.

Vid samtliga slag av äganderättsintrång gäller proportionalitetsprincipen där nödvändigheten av intrånget i det allmännas intresse balanseras mot det men den enskilde lider. Staten ges här en förhållandevis vid egen bedömningsmarginal.

Vid en jämförelse med bestämmelsen i 2 kap. 18 § regeringsformen kan noteras att artikel 1 inte innehåller någon uttrycklig bestämmelse om ersättning. Möjligheten att få ersättning för ett

intrång ska emellertid beaktas vid intresseavvägningen enligt proportionalitetsprincipen. Artikel 1 har inte ansetts innefatta en rätt till full ersättning under alla förhållanden.

### 28.1.3 Något om egendomsskyddet i de övriga nordiska länderna

I den danska grundlagen finns den grundläggande bestämmelsen om egendomsskyddet i 73 § första stycket. Enligt denna bestämmelse är egendomsrätten okränkbar. Vidare stadgas att ingen kan tvingas att avstå från sin egendom utom när det allmännas väl kräver det och att detta bara kan ske enligt lag och mot full ersättning.

Enligt 15 § i den finländska grundlagen är vars och ens egendom tryggad. Vidare stadgas i bestämmelsen att angående expropriation av egendom för allmänt behov mot full ersättning bestäms genom lag.

Enligt 105 § i den norska grundlagen gäller att om statens intresse kräver att någon tvingas avstå sin lösa eller fasta egendom till offentligt bruk, så bör han ha full ersättning av staten. Det kan här noteras att bör är gammalnorska och har betydelsen ska.

Enligt artikel 72 i den isländska grundlagen ska den privata äganderätten vara okränkbar. Vidare gäller enligt bestämmelsen att ingen kan tvingas avstå sin egendom om inte allmänna intressen kräver det. Sådana åtgärder ska, enligt bestämmelsen, föreskrivas i lag och full ersättning ska betalas.

### 28.1.4 Tidigare utredningar m.m.

#### *Egendomsskyddet vid regeringsformens tillkomst*

Vid regeringsformens tillkomst infördes en bestämmelse om egendomsskydd i 8 kap. 1 § fjärde stycket. Bestämmelsen tillförsäkrade enskilda vilkas egendom togs i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande ”ersättning enligt grunder som bestäms i lag”. Enligt Grundlagberedningen var det med hänsyn till den mångfald av olika situationer som skulle kunna komma att omfattas av bestämmelsen varken möjligt eller önskvärt att i grundlag fastslå efter vilka grunder ersättningen skulle bestämmas (SOU 1972:15 s. 199).

*1973 års fri- och rättighetsutredning*

På förslag av 1973 års fri- och rättighetsutredning flyttades grundlagsbestämmelsen om egendomsskyddet från 8 kap. till 2 kap. regeringsformen. Utredningen uttalade i betänkandet *Medborgerliga fri- och rättigheter* (SOU 1975:75) bl.a. att skyddets tyngdpunkt låg i att ersättningsgrunderna inte får bestämmas på annat sätt än genom lag samt att det var självklart att sådan lag inte ges den innebörden att expropriation får ske mot symbolisk ersättning (betänkandet s. 155). Vid remissbehandlingen av utredningens betänkande förordade vissa remissinstanser att någon form av ersättningsnorm vid expropriation borde införas i regeringsformen. Det föreslogs att orden ”skälig” eller ”full” skulle sättas in före ersättning. Departementschefen delade dock Grundlagberedningens ståndpunkt att det varken var möjligt eller önskvärt att i grundlag slå fast efter vilka grunder ersättningen skulle bestämmas. Liksom fri- och rättighetsutredningen framhöll departementschefen det som självklart att en ersättning som endast är symbolisk inte uppfyller grundlagens krav (prop. 1975/76:209 s. 124). Konstitutionsutskottet uttalade i samma lagstiftnings- ärende att det låg en betydande garanti för den enskildes rättssäkerhet i att ersättningsnormerna inte får bestämmas på annat sätt än genom lag. Utskottet ansåg det vidare självklart att ordet ersättning hade en materiell innebörd, varför det var uteslutet att ersättning skulle utges med enbart symboliska belopp (KU 1975/76:56 s. 35).

*Rättighetsskyddsutredningen*

Rättighetsskyddsutredningen uttalade i sitt betänkande Förstärkt skydd för fri- och rättigheter (SOU 1978:34) att ersättningskravet i 2 kap. 18 § regeringsformen ansågs ha en materiell innebörd men att det var oklart angivet vilken ersättningsstandard som grundlagsregeln krävde. Utredningen föreslog att bestämmelsen skulle ändras så att ersättning skulle garanteras ”för förlusten” enligt grunder som bestäms i lag. Enligt utredningen gav detta grundlagsbestämmelsen en innebörd som i fråga om ersättningens kvalitet mera bestämt skulle knyta an till vad som är föreskrivet i vanlig lag. Det föreslagna grundlagsstadgandet skulle ses som en bekräftelse av den ersättningsprincip som dåvarande regler om

ersättning vid expropriativa ingrepp lett till. Stadgandet skulle inte hindra sådana föreskrifter som t.ex. 4 kap. 3 § expropriationslagen (se nästa avsnitt). Ersättningen skulle, enligt utredningen, kunna begränsas till det värde som grundas på tillåten användning av den egendom som det gäller. Grundlagsstadgandet innebar, enligt utredningen, ingen bindning av bevisbördans placering. Över huvud taget skulle grundlagsstadgandet inte hindra prisreglering. Därvid skulle det prisreglerade värdet och inte ett eventuellt svartabörsvärde ligga till grund för bestämmandet av ersättningen. För det fall ett expropriativt ingripande medför reella fördelar för just den drabbade och om därför ingen förmögenhetsminskning uppkommer för denne, skulle lagen inte behöva föreskriva att någon kontant ersättning utgår (SOU 1978:34 s. 167 f.).

I propositionen anslöt sig departementschefen till vad utredningen hade anfört (prop. 1978/79:195 s. 57). Konstitutionsutskottet delade departementschefens uppfattning (KU 1978/79:39 s. 22 f.) och riksdagen godtog förslaget utan ändring. Lagtexten fick därefter den av utredningen föreslagna lydelsen.

#### *Fri- och rättighetskommittén*

Fri- och rättighetskommittén lade i delbetänkandet *Fri- och rättighetsfrågor* (SOU 1993:40) Del A fram ett förslag till ny lydelse av 2 kap. 18 § regeringsformen. Förslaget innebar ett utvidgat egendomsskydd och var en del av en uppgörelse i författningsfrågor mellan företrädarna för Socialdemokraterna, Moderata samlingspartiet, Folkpartiet liberalerna och Centerpartiet. I betänkandet föreslogs också att Europakonventionen skulle inkorporeras i svensk rätt.

De av kommittén föreslagna ändringarna innebar att 2 kap. 18 § utvidgades till att, förutom expropriativa ingrepp, även omfatta inskränkningar i rådigheten över mark och byggnader. Kommittén föreslog att det i ett nytt första stycke skulle införas en bestämmelse om att expropriativa ingrepp och rådighetsinskränkningar avseende fast egendom endast skulle få ske för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

När det gällde rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar avseende fast egendom uttalade kommittén att regleringen borde utformas i enlighet med de huvudprinciper som gällde på området i svensk rätt. Rätt till ersättning skulle därför föreligga endast om



pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Det framhölls att det förhållandet att rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar på detta sätt gavs ett grundlagsskydd inte innebar att rätten till ersättning utvidgades. Kommittén föreslog vidare att det i ett nytt tredje stycke skulle införas en bestämmelse med förbehåll för allemansrätten (SOU 1993:40 Del A s. 88 f.).

I den proposition som följde på Fri- och rättighetskommitténs betänkande uttalade regeringen att den delade kommitténs uppfattning att det fanns skäl att utöver ett grundlagsskydd mot tvångsöverföring av egendom även låta rådighetsinskränkningar avseende mark och byggnader omfattas av grundlagsskyddet. Med detta avsågs allehanda inskränkningar i form av byggnadsförbud, användningsförbud, åtgärder enligt skogsvårdslagen, strandskydds-förordnande, beslut om naturreservat och andra beslut enligt den då gällande naturvårdslagen m.m. Enligt regeringen var det således endast inskränkningar genom byggnadsreglerande och mark-reglerande bestämmelser som omfattades av grundlagsskyddet (prop. 1993/94:117 s. 13 f. och 48 f.).

Vid remissbehandlingen av kommitténs förslag hade flera remissinstanser förordat att bestämmelsen skulle tillförsäkra full ersättning eller ersättning för hela förlusten. En sådan ändring skulle enligt regeringen emellertid inte vara helt rättvisande med hänsyn till att s.k. förväntningsvärden enligt 4 kap. 3 § expropriationslagen inte omfattas av skyddet. Grundlagsbestämmelsens lydelse fick, enligt regeringen, anses ge uttryck för att den drabbade ska hållas skadeslös och att inte enbart symboliska belopp ska betalas ut. Att lägga till ordet skälig, vilket också hade föreslagits, skulle därför inte tjäna något egentligt syfte (prop. 1993/94:117 s. 17).

Regeringen tog också upp kritik som Naturvårdsverket hade framfört under remissbehandlingen. Naturvårdsverket hade avstyrkt ett grundlagsskydd mot rådighetsinskränkningar på det föreslagna sättet och påpekat att sådana inskränkningar i miljö-skyddslagstiftning och annan skyddslagstiftning i princip inte hade ansetts kunna föranleda rätt till ersättning. Med den föreslagna lydelsen skulle enligt Naturvårdsverket denna princip kunna ifrågasättas.

Regeringen bemötte denna invändning genom att konstatera att kvalifikationsgränserna var hämtade från gällande rätt på området

och att meningen således inte var att i grundlagen precisera beräkningsnormerna utan endast att ange huvudprinciperna. Att rätten till ersättning för rådighetsinskränkningar gavs ett grundlagsskydd innebar således inte att ersättningsrätten utvidgades i förhållande till gällande ersättningsregler. Regeringen konstaterade vidare att ersättning inte lämnas för den förlust som kan bestå i att förväntningar om ändring i markens användningsområde inte infrias till följd av dispositionsinskränkningar. Ersättning lämnas inte heller för ingrepp i form av strandskyddsförordnande eller förordnande om naturvårdsområde. Uteblivet tillstånd till en ny verksamhet, t.ex. grustäkt eller markavvattning samt vägrad strandskyddsdispens, ersätts inte enligt denna princip. Inte heller ska ersättning lämnas för till tid och omfattning mindre ingripande inskränkningar i rätten att fritt nyttja sin egendom. Avsikten var således, enligt propositionen, inte att grundlagsändringen skulle medföra att, utöver vad som redan gällde, andra typer av rådighetsinskränkningar i mark eller byggnader skulle ge rätt till ersättning (prop. 1993/94:117 s. 17 f.).

Konstitutionsutskottet, som tillstyrkte regeringens förslag, underströk att ersättningsrätten inte i sig utvidgades genom att rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar gavs ett grundlagsskydd i enlighet med förslaget (bet. 1993/94:KU24 s. 29). Riksdagen följde utskottet och 2 kap. 18 § regeringsformen erhöll genom denna grundlagsändring sin nuvarande lydelse.

#### *Den rättsvetenskapliga debatten efter 1994 års grundlagsreform*

Den nya lydelsen av 2 kap. 18 § regeringsformen gav upphov till en rättsvetenskaplig debatt i frågan om bestämmelsen hade fått en sådan ordalydelse att rätten till ersättning hade utökats (se t.ex. Bengtsson, En problematisk grundlagsändring, *Svensk Juristtidning* 1994, s. 920 f., *Grundlagen och fastighetsrätten*, 1996 samt *Egendomsskyddet – den senaste utvecklingen, Festskrift till Gunnar Karnell*, 1999). Bengtsson hävdade att ordalydelsen bör ha företräde framför förarbetsuttalandena, vilket enligt honom innebar att ersättning skulle kunna lämnas i strid med annan lagstiftning vid åtskilliga typer av ingrepp i markanvändningen och detta även när ingreppet är starkt motiverat av miljö- eller säkerhetsskäl. Mot denna uppfattning invändes bl.a. att det just vid tolkning av regeringsformens bestämmelser om fri- och rättigheter

finns särskild anledning att beakta förarbetena, av vilka det framgår att någon ändring i rättsläget inte var avsedd (Vängby, Till frågan om 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen, *Svensk Juristtidning* 1996, s. 892 f.).

### *Miljöbalken*

Grundlagsändringen blev även föremål för diskussion i lagstiftningsärendet om miljöbalken. I miljöbalken integrerades en rad lagar, bl.a. miljöskyddslagen, hälsoskyddslagen, vattenlagen och naturvårdslagen. I balkens 31 kap. finns bestämmelser om ersättning vid vissa typer av ingripanden från det allmänna. Ersättningsbestämmelsernas tillämpningsområde är begränsat till vissa typer av beslut som gäller bl.a. nationalparker, naturreservat, kulturresevat, biotopskyddsområden och vattenskyddsområden. Motsvarande ersättningsbestämmelser fanns tidigare i naturvårdslagen och vattenlagen. Några liknande ersättningsbestämmelser fanns emellertid inte i de andra lagar som integrerades i miljöbalken, t.ex. miljöskyddslagen och hälsoskyddslagen, och har inte heller införts i miljöbalken på dessa områden (prop. 1997/98:45 del 2 s. 512 f.).

Miljöbalksutredningens förslag till miljöbalk innehöll inte något förslag om vidgade ersättningsregler med anledning av ändringen av 2 kap. 18 § regeringsformen. Utredningen förde ett resonemang om behovet av att föra in regler om vidgad ersättningsrätt i miljöbalken och bedömde att det inte fanns något sådant behov (*Miljöbalken – En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling*, SOU 1996:103 del 1 s. 622 f.).

I det förslag till miljöbalk som regeringen remitterade till Lagrådet återfanns inte något förslag om vidgade ersättningsregler med anledning av grundlagsändringen. Lagrådet konstaterade i sitt yttrande att om pågående markanvändning avsevärt försvåras till följd av ett ingripande från det allmänna, som t.ex. motiveras av att en viss verksamhet är miljöfarlig, skulle ingen ersättning utgå enligt förslaget. Enligt Lagrådet skulle den begränsning av ersättningsrätten som följde av miljöbalkens ersättningsregler stå i strid med 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen om grundlagsbestämmelsen tolkades enligt ordalydelsen.

Lagrådet framhöll att det inte råder delade meningar om att bestämmelsen i 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen enligt

ordalydelsen innebär att rätt till ersättning inträder oavsett anledningen till att det allmänna inskränkt användningen av mark eller byggnad. Även om inskränkningen föranletts av att mark används på ett miljöfarligt sätt är markägaren enligt ordalydelsen i bestämmelsen berättigad till ersättning. En sådan tolkning av 2 kap. 18 § regeringsformen leder, enligt Lagrådet, till en grundlagsfäst rätt till ersättning som sträcker sig längre än vad som följer av tidigare rätt i fråga om ersättning för ingrepp av miljöskäl. Lagrådet framhöll dock att detta inte varit lagstiftarens mening. Lagtexten hade således fått en utformning som inte motsvarade lagstiftarens intentioner. När det är fråga om en grundlagsregels betydelse för ny lagstiftning talar, enligt Lagrådet, övervägande skäl för särskild återhållsamhet med att fästa avseende vid motivuttalanden som är svärförenliga med grundlagsregelns betydelse. Lagrådet fann att oförenligheten mellan ordalydelsen av 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen och motivuttalandena samt det inte helt klara rättsläget i fråga om grundlagstolkning inte var ägnade att främja en enhetlig rättstillämpning. Enligt Lagrådet låg det då närmast till hands att ändra 2 kap. 18 § andra stycket så att det skulle ge ett klart uttryck för lagstiftarens avsikter med bestämmelsen, dvs. att ersättning liksom tidigare inte ska kunna komma i fråga vid ingrepp av det allmänna som har sin grund i miljö- eller hälsoskyddsskäl. Lagrådet förordade en sådan lösning av problemet (prop. 1997/98:45 del 2 s. 512 f.).

Regeringen gjorde bedömningen att varken legala eller sakliga skäl gav anledning att föra in ytterligare ersättningsbestämmelser i balken (se prop. 1997/98:45 del 1 s. 564). Som skäl för sitt ställningstagande anförde regeringen bl.a. följande.

En tolkning enligt ordalydelsen skulle medföra att miljöbalken måste förses med ersättningsregler för situationer där sådan rätt inte står i samklang med de avvägningar som lagstiftaren hittills vidmakthållit. Många medborgare skulle med säkerhet uppfatta det som stötande om ersättning t.ex. skulle utgå till den vars verksamhet stoppas därför att det visat sig att verksamheten allvarligt hotar kringboende människors hälsa. Det är därför svårt att hävda en lagtolkning som leder till sådana resultat. Regeringen anser mot denna bakgrund att övervägande skäl talar för att 2 kap. 18 § andra stycket RF – trots ordalydelsen – måste uppfattas på det sättet att någon utvidgning av rätten till ersättning inte har skett.

Konstitutionsutskottet underströk i ett yttrande till jordbruksutskottet (yttr. 1997/98:KU8y s. 8 f.) med anledning av proposi-

tionen om miljöbalk att någon ändring av rättsläget inte var avsedd med den nya lydelsen av grundlagsbestämmelsen. Utskottet gjorde bedömningen att bestämmelsen trots den mindre tillfredsställande ordalydelsen måste uppfattas så att rätten till ersättning inte utvidgats.

### *1999 års författningsutredning*

I ett flertal motioner under riksdagsåret 1997/98 begärdes en översyn av ordalydelsen av 2 kap. 18 § regeringsformen. Vid behandlingen av motionerna kom ett enigt konstitutionsutskott till slutsatsen att det inte går att bortse från att bestämmelsens ordalydelse varit föremål för en omfattande debatt och att Lagrådet förordat en ändring av bestämmelsen (bet. 1997/98:KU30 s. 7). Utskottet gjorde vidare följande uttalande.

Enligt utskottets mening är det självfallet otillfredsställande att bestämmelsens ordalydelse är sådan att tolkningen av den kan bli föremål för en sådan diskussion som förevarit. Även om utskottet anser att bestämmelsen måste kunna uppfattas i enlighet med vad som avsetts vid dess tillkomst finns det därför anledning att se över dess lydelse. Enligt utskottets mening bör regeringen i lämpligt sammanhang och under parlamentarisk medverkan utreda frågan om lydelsen av 2 kap. 18 § regeringsformen och i god tid före valet år 2002 återkomma till riksdagen med förslag i detta avseende.

Det anförda gav riksdagen som sin mening regeringen till känna (rskr. 1997/98:280). Bland annat mot denna bakgrund fick 1999 års författningsutredning i uppdrag att lämna förslag till en ny lydelse av 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen. I direktiven (dir. 1999:71) angavs att kommittén skulle föreslå en utformning av stadgandet som skulle ge ett klart uttryck för lagstiftarens avsikt när det gällde rätten till ersättning enligt bestämmelsens andra stycke. I delbetänkandet *Vissa grundlagsfrågor* (SOU 2001:19) behandlade 1999 års författningsutredning bl.a. denna del av uppdraget. Utredningen avstod dock från att lägga fram något förslag till ändrad lydelse av 2 kap. 18 § regeringsformen eftersom man inte hade lyckats nå en bred uppslutning kring någon av de lösningar som prövats (SOU 2001:19 s. 108 f. och 289 f.).

Utöver den fråga som 1999 års författningsutredning behandlade har olika aspekter av bestämmelsen i 2 kap. 18 § varit aktuella i riksdagen och i den allmänna debatten under senare år,

bl.a. frågan om en rätt till full ersättning bör skrivas in i bestämmelsen.

### 28.1.5 Rätten till ersättning vid expropriation m.m.

#### *Expropriationslagen*

I expropriationslagen finns regler om ianspråktagande av egendom genom expropriation.

Enligt 1 kap. 1 § expropriationslagen får fastighet, som tillhör annan än staten, tas i anspråk genom expropriation med äganderätt, nyttjanderätt eller servitutsrätt. Genom expropriation får enligt samma bestämmelse även särskild rätt till fastighet upphävas eller begränsas, om rättigheten tillkommer annan än staten. Med särskild rätt avses nyttjanderätt, servitut och rätt till elektrisk kraft samt liknande rätt. I 2 kap. expropriationslagen finns bestämmelser om tillåtna expropriationsändamål. Av 3 kap. expropriationslagen framgår att frågor om tillstånd till expropriation i allmänhet avgörs av regeringen. Enligt 5 kap. avgörs frågor om expropriationsersättning av domstol.

I 4 kap. expropriationslagen finns bestämmelser om expropriationsersättning. Huvudregeln är enligt 4 kap. 1 § första stycket att ersättning ska betalas med ett belopp som motsvarar fastighetens marknadsvärde. Exproprieras endast en del av fastigheten ska ersättningen, enligt samma bestämmelse, motsvara den minskning av fastighetens marknadsvärde som därigenom sker. Uppkommer i övrigt skada för ägaren genom expropriationen ska även sådan skada ersättas.

Ersättningen kan dock i vissa fall avvika från marknadsvärdet eller minskningen av det värdet. Detta framgår av 4 kap. 1 § andra och tredje styckena samt 2–5 §§.

I 4 kap. 2 § finns den s.k. influensregeln. Enligt den bestämmelsen ska, om expropriationsföretaget medfört inverkan av någon betydelse på fastighetens marknadsvärde, löseskillingen bestämmas på grundval av det marknadsvärde fastigheten skulle ha haft om sådan inverkan inte förekommit. Detta gäller dock endast i den mån det är skäligt med hänsyn till förhållandena i orten eller till den allmänna förekomsten av likartad inverkan under jämförliga förhållanden.

I 4 kap. 3 § finns den s.k. presumtionsregeln. Denna innebär, något förenklat, att sådan ökning av fastighetens marknadsvärde som har skett under de senaste tio åren räknas ägaren tillgodo endast i den mån denne kan visa att ökningen beror på annat än förväntningar om ändring i markens eller utrymmets tillåtna användningssätt. Ersättning utgår således inte för värdestegring på obebyggd mark som beror på att marken väntas bli planlagd och bebyggd och inte heller för värdestegring på bebyggd mark som beror på förväntningar om att marken får större byggnadsrätt enligt en ny plan. Presumtionsregeln får dock inte innebära att egnahemsägare får lägre ersättning än som krävs för att förvärva en likvärdig bostadsfastighet.

Utredningen om expropriationsersättning har sett över ersättningsbestämmelserna i expropriationslagen. Utredningen har i betänkandet *Nya ersättningsbestämmelser i expropriationslagen, m.m.* (SOU 2008:99) föreslagit flera ändringar i dessa bestämmelser, bl.a. att presumtionsregeln ska tas bort.

#### *Något om annan lagstiftning som medger expropriativa ingrepp*

Expropriativa ingrepp rörande fastigheter kan också ske genom annan lagstiftning än expropriationslagen. Genom hänvisningar i flera sådana lagar är ersättningsreglerna i expropriationslagen i stor utsträckning tillämpliga även på ianspråktagande av egendom som sker enligt sådan lagstiftning. Exempel på lagar som hänvisar till expropriationslagens regler är fastighetsbildningslagen (1970:988) och plan- och bygglagen. För en mer utförlig redogörelse för lagstiftningen på området hänvisas till delbetänkandet *Hur tillämpas expropriationslagens ersättningsbestämmelser?* (SOU 2007:29) från Utredningen om expropriationsersättning.

När det gäller lös egendom kan expropriativa ingrepp ske främst enligt förfogandelagstiftningen och annan lagstiftning avsedd för vissa extraordinära situationer. Exempel på sådan lagstiftning är förfogandelagen (1978:262) och ransoneringslagen (1978:268). Vidare finns i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor bestämmelser om förfoganden under mera ordinära förhållanden. Enligt 6 kap. 2 § i den lagen kan egendom tvångsvis tas i anspråk vid fara för liv, hälsa eller egendom eller för skada i miljön. Den enskilde har då enligt 7 kap. 6 § rätt till ersättning för skada på eller försämring av egendomen, förlorad avkastning eller nytta av

egendomen och kostnad med anledning av att egendomen tillhandahållits. Detta gäller dock inte om räddningsåtgärden avsett att hindra eller begränsa skada på den enskildes egendom eller föranletts av olycka i dennes verksamhet.

Här kan också nämnas bestämmelsen om expropriation i 78 § patentlagen (1967:837). Enligt den bestämmelsen kan regeringen, om riket befinner sig i krig eller krigsfara, förordna att rätt till viss uppfinning ska avstås till staten eller till annan som regeringen bestämmer. För rätten till uppfinningen ska skälig ersättning utges. Liknande regler finns i 13–14 §§ lagen (1971:1078) om försvarsuppfinningar.

Enligt reglerna i 22 kap. aktiebolagslagen (2005:551) har en ägare till mer än 90 procent av aktierna i ett aktiebolag rätt att lösa in minoritetsaktierna. Den vars aktier kan lösas in har rätt att begära att majoritetsägaren ska lösa in aktierna. Lösenbeloppet för en aktie ska enligt huvudregeln bestämmas så att det motsvarar det pris för aktien som kan påräknas vid en försäljning under normala förhållanden.

I svensk rätt anses som huvudprincip gälla att full ersättning ska utgå vid expropriation (se exempelvis Bengtsson, *Ersättning vid offentliga ingrepp* 2, 1991, s. 206). Det har dock hävdats att det i lagstiftningen finns flera undantag från denna princip. Ett exempel på sådan lagstiftning är presumtionsregeln i 4 kap. 3 § expropriationslagen enligt vilken s.k. förväntningsvärden inte ersätts. Vidare har det ifrågasatts om bl.a. förfogande- och ransoneringslagstiftningen samt regleringen rörande expropriativa ingrepp mot patenträtt och vissa naturtillgångar tillgodoser kravet på full ersättning (Bengtsson s. 57 f.).



## 28.2 Överväganden

**Vårt förslag:** Bestämmelsen om egendomsskyddet ändras så att huvudprincipen om full ersättning vid expropriation och annat sådant förfogande tydliggörs.

Vidare införs ett tillägg i bestämmelsen som innebär att, i fråga om rätt till ersättning vid rådighetsinskränkningar som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl, gäller vad som följer av lag. Ersättningsrätten vid sådana rådighetsinskränkningar bör utredas i särskild ordning. Vi anger utgångspunkterna för en sådan utredning.

### 28.2.1 Inledning

Vi har funnit anledning att närmare behandla två frågor som rör egendomsskyddet i 2 kap. 18 § regeringsformen och som varit föremål för överväganden i tidigare lagstiftningsärenden. Den första frågan gäller om det finns anledning att i regeringsformen tydligare markera huvudprincipen om full ersättning vid expropriativa ingrepp. Den andra frågan gäller rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar rörande fast egendom som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl.

### 28.2.2 Full ersättning vid expropriation

Det kan hävdas att en huvudprincip om full ersättning redan i dag framgår av ordalydelsen i 2 kap. 18 § regeringsformen. Uttrycket "ersättning för förlusten" torde i normalt juridiskt språkbruk innebära att full ersättning ska utgå (se Lagrådets yttrande angående förslaget till lag om kärnkraftens avveckling, prop. 1996/97:176 s. 163). Tillägget att ersättningen ska bestämmas enligt grunder som anges i lag gör dock att det framstår som tveksamt om grundlagsbestämmelsen verkligen garanterar full ersättning (se Bengtsson, *Grundlagen och fastighetsrätten*, 1996, s. 86). Vidare talar uttalanden i förarbetena till bestämmelsen mot en tolkning som innebär att full ersättning ska utgå under alla förhållanden (se Sterzel, Barsebäcksmålet, *Juridisk Tidskrift* 1999/00, s. 663).

I den rättsvetenskapliga litteraturen har i viss mån olika ståndpunkter intagits när det gäller frågan om vilken ersättningsnivå som grundlagsregeln tillförsäkrar. Vissa har hävdats att "gottgörelsen skall täcka hela förlusten" (Petrén och Ragnemalm, *Sverige grundlagar*, 1980, s. 85). Vidare har uttalats att man kan utgå från att ersättning för hela förlusten är huvudregeln och att ersättningen bara kan begränsas i vissa speciella situationer (Bengtsson, *Ersättning vid offentliga ingrepp I*, 1986, s. 151).

Det bör framhållas att dessa uttalanden gjordes före den 1 januari 1995, då grundlagsskyddet endast omfattade expropriation och annat sådant förfogande. Bengtsson har uttalat att när man i grundlagen tillförsäkrade ersättning också vid rådighetsinskränkningar rörande fast egendom gav man sig in på ett område där full ersättning inte alltid var regel ens i de situationer som grundlagen angav och att avsikten tydligen inte var att ändra gällande rätt (Bengtsson, *21 uppsatser*, 2003, s. 195).

Enligt vår uppfattning finns det anledning att skilja mellan expropriativa ingrepp och rådighetsinskränkningar när det gäller den ersättningsnivå som grundlagen ska garantera. Vid expropriativa ingrepp finns som vi bedömer rättsläget en klar huvudprincip att full ersättning ska utgå. En sådan huvudprincip framträder däremot inte med samma tydlighet i fråga om rådighetsinskränkningar. Det kan noteras att grundlagarna i övriga nordiska länder anger att full ersättning ska utgå vid tvångsöverföring av egendom men att någon motsvarande rätt inte föreskrivs när det gäller rådighetsinskränkningar.

Huvudprincipen om full ersättning vid expropriation bör enligt vår mening tydliggöras i grundlagstexten. Vi föreslår därför att ordet "full" läggs till i grundlagsbestämmelsen om eigendoms-skyddet.

Det har, som framgått av redovisningen ovan, hävdats att det finns ersättningsregler i vanlig lag som innebär att full ersättning inte alltid utgår. Ett exempel som framhållits är den s.k. presumtionsregeln i 4 kap. 3 § expropriationslagen. Som framgått av avsnitt 28.1.5 kan noteras att Utredningen om expropriations-ersättning har föreslagit att presumtionsregeln ska tas bort (SOU 2008:99 s. 211 f.).

Vi vill i detta sammanhang betona att den av oss föreslagna ändringen inte innebär att de närmare grunderna för hur ersättningen ska bestämmas låses fast i grundlagen. Regler om hur ersättningen ska bestämmas ska även fortsättningsvis ges i vanlig

lag. Expropriativa ingrepp kan bli aktuella i vitt skilda sammanhang och ersättningsreglerna måste därför kunna anpassas till vad som är lämpligt i olika situationer. Även med en grundlagsfäst huvudprincip om full ersättning finns det utrymme att i vanlig lag utforma exempelvis värderingsregler och regler om vilka typer av förluster som ska vara ersättningsgilla på olika sätt. Regeln att ersättningen ska bestämmas enligt grunder som anges i lag ger således utrymme för sådana närmare slags principer för ersättningens bestämmande som exempelvis i dag finns i expropriationslagen.

Utgångspunkten i vårt förslag är att ersättningsrätten enligt de lagar som i dag reglerar expropriativa ingrepp kan förenas med den huvudprincip som vi nu föreslår. Det kan dock inte uteslutas att förtydligandet av huvudprincipen om full ersättning kan ha viss betydelse vid tolkningen och tillämpningen av ersättningsbestämmelserna i vanlig lag.

### 28.2.3 Ersättning vid ingrepp till skydd för miljön m.m.

Som framgår av den debatt som följde efter den grundlagsändring som trädde i kraft 1995 och diskussionen i lagstiftningsärendet om miljöbalken har förhållandet mellan grundlagstexten i 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen och förarbetena till grundlagsändringen lett till en osäkerhet om hur bestämmelsen ska tolkas. I fokus för diskussionen har varit frågan om bestämmelsen innebär att ersättning ska utgå vid rådighetsinskränkningar som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- och säkerhetsskäl. Det har hävdats att en bokstavstolkning av grundlagsbestämmelsen innebär att den grundlagsfästa ersättningsrätten omfattar även dessa typer av rådighetsinskränkningar. För det fall bestämmelsen tolkas i enlighet med förarbetena har det hävdats att sådana rådighetsinskränkningar inte omfattas av den grundlagsfästa ersättningsrätten.

Det bör dock framhållas att även om bestämmelsen i 2 kap. 18 § andra stycket tolkas enligt ordalydelsen bör den förstås så att det finns vissa begränsningar i ersättningsrätten. Som konstaterades av Lagrådet i lagstiftningsärendet om miljöbalken bör ett förbehåll, med innebörden att ingrepp mot pågående markanvändning som var olovlig eller olaglig redan när den påbörjades inte omfattas av ersättningsrätten, kunna läsas in i bestämmelsen. Vidare kan det,

som Lagrådet anförde, med fog hävdas att bestämmelsen inte är tillämplig när en verksamhetsutövare med ett tidsbegränsat tillstånd får avslag på en ny tillståndsansökan. Detta eftersom den omständigheten att en tillståndsansökan avslås inte bör anses innebära en inskränkning av pågående markanvändning (se prop. 1997/98:45 del 2 s. 514 f.).

Bestämmelsens utgångspunkt är huvudregeln att ersättning utgår när det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på ett sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till denna del av fastigheten. Som exempel på fall där ersättningsrätt enligt denna huvudregel föreligger kan nämnas inskränkningar till följd av beslut enligt miljöbalken om nationalparker, naturreservat, kulturresevat och biotopskyddsområden. Ersättningsrätt föreligger dock inte för den förlust som kan bestå i att förväntningar om ändring i markens användningsområde inte infrias till följd av dispositionsinskränkningar. Ersättning lämnas således inte för exempelvis ingrepp i form av strandskyddsförordnande eller vägrad strandskyddsdispens (prop. 1993/94:117 s. 17).

Å andra sidan gäller enligt svensk rätt principen att ingripanden från det allmänna som har sin grund i hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl inte medför rätt till ersättning (se t.ex. Bengtsson, En problematisk grundlagsändring, *Svensk Juristtidning* 1994, s. 920 f., *Grundlagen och fastighetsrätten*, 1996, s. 90 f. och 144 f. samt SOU 2001:19 s. 107). Denna princip ligger till grund för bestämmelserna i bl.a. miljöskyddslagen och hälsoskyddslagen, som numera inarbetats i miljöbalken. Detta förhållande kommer emellertid i dag inte till uttryck i grundlagstexten.

I detta sammanhang bör även nämnas den såväl nationellt som internationellt vedertagna principen om förorenarens betalningsansvar (Polluter Pays Principle, PPP). Denna princip innebär att den som orsakar eller kan orsaka skada eller annan olägenhet ska betala kostnaden för att förebygga eller avhjälpa skadan eller olägenheten. Principen har kommit till uttryck i internationella bestämmelser som Sverige har åtagit sig att följa, t.ex. artikel 174 i EG-fördraget (jfr SOU 1996:103 del 1 s. 624 f.).

Mot det nu sagda kan emellertid framhållas att det finns situationer där det inte framstår som rimligt att den enskilde ensam får bära hela den ekonomiska bördan vid rådighetsinskränkningar som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. Frågan

aktualiseras vid ingripanden som beror på omständigheter helt utanför den enskildes kontroll och som drabbar den enskilde mycket hårt. I sådana situationer skulle en avvägning mellan det allmänna och enskilda intresset kunna leda till bedömningen att den enskilde bör få ersättning.

Att närmare ringa in de typer av situationer då en ersättningsrätt i dessa fall bör föreligga torde förutsätta en noggrann genomgång av underliggande lagstiftning. En sådan genomgång bör inte lämpligen genomföras inom ramen för en grundlagsutredning. Att direkt i regeringsformen avgränsa det område där rätt till ersättning framstår som motiverad skulle dessutom riskera att leda till en detaljreglering som inte lämpar sig för grundlag. Regleringen av rätten till ersättning i dessa fall bör därför göras i vanlig lag.

Mot denna bakgrund föreslår vi att det införs ett nytt tredje stycke i bestämmelsen (som i vårt förslag motsvarar 2 kap. 15 § regeringsformen) som innebär att, i fråga om rätt till ersättning vid rådgighetsinskränkningar som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl, gäller vad som följer av lag. Detta innebär att den detaljerade avgränsningen av det område där ersättning bör utgå får göras i vanlig lag. Vid stiftande av lag som medför rätt för det allmänna att inskränka användningen av mark eller byggnad av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl får det därför övervägas om en rätt till ersättning ska införas. Huvudregeln att rätt till ersättning föreligger när det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad påverkas inte av vårt förslag. Rätt till ersättning föreligger som nämnts således exempelvis vid inskränkningar till följd av beslut enligt miljöbalken om nationalparker, naturreservat, kulturresevat och biotopskyddsområden. Genom det föreslagna tredje stycket klargörs dock att när det gäller rätten till ersättning vid ingripanden som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl gäller vad som följer av vanlig lag. Denna undantagsregel omfattar t.ex. de bestämmelser i miljöbalken som tidigare återfanns i hälsoskyddslagen och miljöskyddslagen. Det bör framhållas att begreppen hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl får anses omfatta djurskyddshänsyn (jfr *Djurens välfärd och pälsdjursnäringen*, SOU 2003:86 s. 123).

Vi anser att det är nödvändigt att se över den underliggande lagstiftningen för att ringa in de fall där ersättning bör utgå trots att ett ingripande skett av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. En utredning bör därför ges i uppdrag att närmare överväga frågan.

Att identifiera situationer där ersättning bör utgå låter sig inte göras på ett enkelt sätt. Till ledning för den kommande utredningens arbete kan dock vissa principiella kriterier ställas upp för att avgränsa det område där ersättning bör utgå.

Enligt vår uppfattning bör en grundläggande förutsättning vara att den enskilde är utan skuld till att ingripandet sker. Ersättning bör således t.ex. inte vara aktuell om inskränkningen sker med anledning av att verksamheten bedrivits i strid med lagar eller andra föreskrifter eller tillståndsvillkor. En ytterligare förutsättning bör vara att det vid avvägningen mellan det allmännas och den enskildes intressen inte framstår som rimligt att den enskilde själv får bära hela den ekonomiska börda som ingreppet orsakar.

Den kommande utredningen bör med denna utgångspunkt gå igenom den lagstiftning som möjliggör rådighetsinskränkningar rörande fast egendom av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. Genomgången bör exempelvis omfatta lagstiftning som möjliggör förbud mot pågående verksamheter som innefattar användning av mark eller återkallelse av tillstånd till sådana verksamheter. Även lagstiftning som tillåter att villkoren för en verksamhet i efterhand ändras på ett sådant sätt att verksamheten försvåras kan hänföras till det område som bör utredas (jfr Lagrådets yttrande i lagstiftningsärendet om miljöbalken, prop. 1997/98:45 del 2 s. 515).

Bestämmelsen i 24 kap. 3 § miljöbalken om återkallelse av tillstånd är ett exempel på sådan reglering som bör bli föremål för den kommande utredningens överväganden. Där anges bl.a. att ett tillstånd kan återkallas om det till följd av verksamheten eller åtgärden har uppkommit någon olägenhet av väsentlig betydelse som inte förutsågs när verksamheten eller åtgärden tilläts. Miljöbalkens regler ger inte tillståndshavaren någon rätt till ersättning vid återkallelse av tillstånd ens när han är fri från skuld till de förhållanden som motiverat återkallelsen.

Enligt vår uppfattning kan det dock diskuteras om inte ersättningsrätt bör föreligga i vissa av de undantagssituationer då återkallelse kan ske med stöd av denna bestämmelse. En situation som kan vara intressant i detta sammanhang är när tillstånd återkallas på grund av nya forskningsrön som visar att den tillståndsgivna verksamheten är farlig för den omgivande miljön på ett sätt som inte kunde förutses när tillståndet meddelades. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kan hävdas att det inte är rimligt att ersättning uteblir i en sådan situation. En

omständighet som skulle kunna beaktas är att verksamhetsutövaren gjort stora investeringar i verksamheten i förlitan på tillståndets rättskraft.

## 29 Andra frågor om grundlagsskydd

### 29.1 Barns rätt

#### 29.1.1 Bakgrund

I 1 kap. 2 § fjärde stycket regeringsformen anges att det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller annan omständighet som gäller den enskilde som person. Genom användningen av begreppet ålder avses enligt förarbetena att betona att barn i princip ska bemötas som jämlika individer och att de ska ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå när det gäller frågor som rör dem själva (prop. 2001/02:72 s. 50).

Regeringsformens bestämmelser, exempelvis i 2 kap. om skydd för fri- och rättigheter gäller för både vuxna och barn. Det finns i regeringsformen ingen särskild bestämmelse om skydd för barns rätt.

Två bestämmelser tar dock uttryckligen sikte på barn. I 2 kap. 7 § anges att det får föreskrivas att barn under 18 år i fråga om medborgarskap ska följa föräldrarna eller en av dem. I 2 kap. 21 § anges att alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten har rätt att kostnadsfritt erhålla grundläggande utbildning i allmän skola och att det allmänna också ska svara för att högre utbildning finns.

Mer detaljerade regler till skydd för barn finns i stor omfattning i vanlig lag. Här kan nämnas föräldrabalken, som innehåller bestämmelser om faderskap och moderskap, adoption, vårdnad, boende och umgänge, underhållsskyldighet m.m. samt socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, som innehåller bestämmelser som syftar till att skydda och sörja för barn och ungdom. Brottsbalken innehåller bl.a. bestämmelser om brottspåföljder för unga och i lagen



(1994:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare finns särskilda regler om handläggningen av mål och ärenden om brott där den misstänkte är under 21 år. Dessutom finns lagar om ekonomiskt stöd till barn och deras familjer, exempelvis lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag och lagen (1993:737) om bostadsbidrag.

Även Europakonventionen omfattar både vuxna och barn. Den innehåller inte någon särskild regel som tar sikte på barns rättigheter.

EU-stadgan behandlar i artikel 24 barns rättigheter. Där sägs bl.a. att barn ska ha rätt till skydd och omvårdnad och att barnets åsikter ska beaktas i frågor som rör barnet i förhållande till dess ålder och mognad. Stadgan riktar sig till EU:s institutioner och till medlemsstaterna i den del domstolar och andra myndigheter tillämpar EG-rätt eller annan unionsrätt. Stadgan är som tidigare berörts ännu inte juridiskt bindande och frågan om dess ställning hänger samman med det fördragsarbete som för närvarande pågår inom EU.

Även andra dokument som rör barns rättigheter har utarbetats inom EU, exempelvis om erkännande och verkställighet av domar meddelade i något annat medlemsland i äktenskapsmål och mål om föräldransvar.

Utöver de nämnda europeiska dokumenten har Sverige anslutit sig till FN:s konvention om barns rättigheter (barnkonventionen). I det lagstiftningsarbete som föregick ratificeringen gjordes bedömningen att svensk rätt var väl förenlig med konventionens krav och att några ändringar av svensk lag därför inte behövde göras med anledning av ratificeringen. Samma bedömning gjordes av den parlamentariska kommitté, Barnkommittén, som i betänkandet *Barnets bästa i främsta rummet – FN:s konvention om barnets rättigheter förverkligas i Sverige* (SOU 1997:116), presenterade resultatet av en översyn av hur svensk lagstiftning och praxis förhöll sig till barnkonventionen. Med undantag för några mindre justeringar ansågs svensk rätt alltså vara förenlig med konventionens krav.

Frågan om en inkorporering i svensk rätt av barnkonventionen är vanligt förekommande i motioner till riksdagen. En inkorporering skulle innebära att konventionen, på samma sätt som Europakonventionen, skulle gälla som lag i Sverige. Konstitutionsutskottet har hittills avstyrkt motionerna med motiveringen att barnkonventionen innehåller många relativt vaga formuleringar och

ett icke obetydligt inslag av målsättningsartiklar som siktar till ett gradvist genomförande och som är svåra att direkt tolka för domstolar eller myndigheter. Utskottet har ansett att tolkningen av barnkonventionen bör göras av riksdagen för att rättigheterna i konventionen ska slå igenom på ett sätt som ger barnen det bästa skyddet. Konventionen bör därför enligt utskottet inte inkorporeras utan införlivas med svensk rätt genom transformering, dvs. omarbetas till svensk lag.

I den finska grundlagen anges i 6 § tredje stycket att barn ska bemötas som jämlika individer och att de ska ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva.

Annars är regleringar om barn relativt ovanliga i de europeiska ländernas grundlagar. Diskrimineringsförbud är ofta formulerade så att de omfattar alla medborgare, både vuxna och barn, och utan att ålder anges särskilt som en diskrimineringsgrund. Det förekommer, i exempelvis de baltiska länderna, att grundlagen föreskriver att staten ansvarar för att barn skyddas men det är ovanligt. Det är vanligare att det i grundlagarna anges att det är föräldrarna som har rätt till och ansvar för barnens uppfostran och vård.

### 29.1.2 Överväganden

**Vårt förslag:** En bestämmelse om att det allmänna ska verka för att barns rätt tas till vara förs in i 1 kap. 2 § regeringsformen.

De i regeringsformen skyddade rättigheterna och principerna är som nämnts utformade så att de gäller alla människor, oavsett ålder. Även barn är alltså gentemot det allmänna tillförsäkrade de grundläggande fri- och rättigheter som räknas upp i 2 kap. regeringsformen. Detsamma gäller de rättigheter som skyddas av Europakonventionen. Sverige har även tillträtt barnkonventionen och är folkrättsligt bundet av den.

Barns rättigheter är därmed skyddade på samma sätt som vuxnas. Något behov av förändring av rättighetsregleringen i 2 kap. regeringsformen beträffande barn finns enligt vår mening därför inte.

När det gäller barnens ställning finns det dock anledning att överväga att i regeringsformen förtydliga att det allmänna även ska

verka för att barns rätt tas till vara. Även om barn som framgått redan omfattas av regeringsformens samtliga skyddsbestämmelser finns det enligt vår mening anledning att erinra om detta och om vikten av att barnen får samhällets stöd och skydd. Att på detta sätt särskilt ange barnen i 1 kap. 2 § regeringsformen skulle markera att det allmännas ansvar gäller även gentemot barn. En sådan markering ligger dessutom väl i linje med Sveriges förpliktelser med anledning av barnkonventionen. Vi föreslår därför ett sådant tillägg.

Det bör i detta sammanhang noteras att bestämmelserna i 1 kap. 2 § regeringsformen inte är juridiskt bindande och inte ger upphov till några rättigheter för den enskilde på samma sätt som reglerna om de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. regeringsformen. Det rör sig här om stadganden som anger riktlinjer för det allmännas verksamhet och som riktar sig till alla som utövar offentlig makt, dvs. både normgivande organ och rättstillämpande myndigheter. Program- och målsättningsstadgandets främsta funktion är därmed att ålägga det allmänna att positivt verka för att de aktuella målsättningarna förverkligas i så stor utsträckning som möjligt.

Någon annan innebörd är inte avsedd med det tillägg som vi föreslår om att det allmänna ska verka för att barns rätt tas till vara. Även här är det alltså fråga om anvisningar till det allmänna som har att verka för de målsättningar som anges i 1 kap. 2 § regeringsformen genom bl.a. annan lagstiftning.

## **29.2 Samer och andra nationella minoriteter**

### **29.2.1 Bakgrund**

Enligt 1 kap. 2 § femte stycket regeringsformen bör etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv främjas. Av 2 kap. 20 § andra stycket följer att samernas rätt att bedriva renskötsel regleras i lag. Det sker i rennäringslagen (1971:437).

Sverige ratificerade 2000 Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter (ramkonventionen) och den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (minoritetsspråksstadgan). Rätten till skydd för de nationella minoriteterna och rätten att använda minoritetsspråken i privata

och offentliga sammanhang är enligt konventionerna en integrerad del av det internationella skyddet för de mänskliga rättigheterna.

Ramkonventionen är en principdeklaration som ska förverkligas genom nationell lagstiftning. Konventionen avser att ge stöd åt nationella minoriteters strävan att bevara den egna kulturen och identiteten. De stater som ansluter sig till konventionen åtar sig bl.a. att främja de förutsättningar som är nödvändiga för att personer som tillhör nationella minoriteter ska kunna bibehålla och utveckla sin kultur och bevara de väsentliga beståndsdelarna av sin identitet, nämligen religion, språk, traditioner och kulturarv (artikel 5.1).

Konventionen innehåller inte någon definition av en nationell minoritet. Av artikel 5 framgår endast att nationella minoriteter har en identitet som baseras på religion, språk, traditioner och kulturarv. Konventionens utformning medför att de anslutna staterna själva kan avgöra vad som kännetecknar en nationell minoritet. Det anses dock numera klart att begreppet syftar på grupper med långvarig anknytning till en stat.

Minoritetsspråksstadgan framhåller bl.a. att skydd och främjande av landsdels- eller minoritetsspråk i Europa utgör ett viktigt bidrag till uppbyggnaden av ett Europa som vilar på demokratiska principer och kulturell mångfald inom ramen för nationell suveränitet och territoriell integritet. Stadgan innehåller bestämmelser om vilka kriterier som ligger till grund för att ett språk ska behandlas som minoritetsspråk. Kriterierna är att språket ska ha använts av hävd i ett visst territorium inom en stat av medborgare i staten, att det ska vara annorlunda än det officiella språket och att det ska talas av tillräckligt många personer. Om språket inte uppfyller kravet på historisk geografisk anknytning kan det omfattas av vissa av konventionens bestämmelser såsom ett territoriellt obundet språk.

Till bilden hör även att Sverige i FN röstat för deklarationen om urfolkens rättigheter. Deklarationen slår fast urfolkens rätt till bl.a. kultur, språk och institutioner samt till självbestämmande i frågor som rör dem själva. Med urfolk avses folk som härstammar från folkgrupper som bodde i landet vid tiden för fastställandet av nuvarande statsgränser och som helt eller delvis har behållit sina sociala, ekonomiska, kulturella och politiska institutioner. Det folk som berörs ska också själva identifiera sig som urfolk.

Sverige har fem nationella minoriteter: samer, judar, romer, sverigefinnar och tornedalingar. Samerna är också ett urfolk. De

nationella minoritetsspråken är samiska, jiddisch, romani chib, finska och meänkieli. Samiska, finska och meänkieli är territoriellt bundna språk och har ett starkare skydd enligt minoritetsspråkskonventionen än romani chib och jiddisch. Vilka grupper som skulle betraktas som nationella minoriteter slogs fast av regeringen i propositionen *Nationella minoriteter i Sverige* (prop. 1998/99:143), som antogs av riksdagen i december 1999.

Gemensamt för de nationella minoriteterna i Sverige är att samtliga har funnits i landet under mycket lång tid. Därför anses deras språk och kultur som en del av det svenska kulturarvet. Dessutom har de personer som tillhör grupperna en uttalad samhörighet och en gemensam religiös, språklig, traditionell eller kulturell tillhörighet och manifesterar på olika sätt en vilja och strävan att behålla den egna identiteten.

I diskrimineringslagen (2008:567) och i annan lagstiftning finns regler om skydd mot diskriminering av bl.a. de nationella minoriteterna.

Genom lagen (1999:1175) om rätt att använda samiska hos förvaltningsmyndigheter och domstolar samt lagen (1999:1176) om rätt att använda finska och meänkieli hos förvaltningsmyndigheter och domstolar ges enskilda rätt att använda dessa språk i offentliga sammanhang i vissa geografiska områden.

Samerna är som nämnts också ett urfolk i Sverige, liksom i Norge, Finland och Ryssland. Den svenska riksdagen uttalade redan 1977 att samerna är ett ursprungsfolk som har folkrättsliga krav på en kulturell särbehandling i Sverige (KrU 1976/77:43). Denna uppfattning har riksdagen sedan bekräftat vid ett flertal tillfällen, bl.a. i samband med Sveriges ratificering av de nämnda internationella dokumenten (se bl.a. bet. 1999/2000:KU6). Same är enligt sametingslagen (1992:1433) den som anser sig vara same och som dessutom uppfyller något av de övriga kriterier som anges i lagen, t.ex. språklig anknytning.

I de flesta länder i Europa finns det minoritetsgrupper som talar ett annat språk och har en annan kultur än majoritetsbefolkningen. Några sådana språk är knutna till en viss region eller landsdel och kallas i vissa fall landsdelsspråk. Det brukar sägas att det finns ett 40-tal nationella minoriteter i Europa och att runt 40 miljoner människor tillhör dessa minoriteter. Minoriteternas storlek varierar i hög grad liksom staternas sätt att hantera minoritetsfrågorna. Många länder har dock i sina grundlagar någon form av reglering som syftar till att främja möjligheterna för minoriteter att utöva sin

kultur, sina traditioner och sitt språk samt att motverka diskriminering. Finland och Norge har bestämmelser som särskilt rör samerna.

I den finska grundlagen anges i 17 § tredje stycket att ”Samerna såsom urfolk samt romerna och andra grupper har rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Bestämmelser om samernas rätt att använda samiska hos myndigheterna utfärdas genom lag.” I 121 § fjärde stycket anges vidare, under rubriken Kommunal och annan regional självstyrelse, att samerna inom sitt hembygdsområde har språklig och kulturell autonomi enligt vad som bestäms i lag.

I den norska grundlagen anges i 100 A § att det åligger statens myndigheter att skapa sådana förutsättningar att den samiska befolkningen kan bevara och utveckla sin kultur och sitt sociala arv.

Frågor som rör nationella minoriteter och deras rätt och möjlighet att använda sitt språk har under senare år varit föremål för flera utredningar. I det sammanhanget har även frågan om grundlagsregleringen berörts.

Frågan om ett namngivande av de nationella minoriteterna i regeringsformen har också väckts i flera motioner. Konstitutionsutskottet har avstyrkt yrkandena med hänvisning till det grundlagsskydd som finns i 1 kap. 2 § regeringsformen och till bestämmelsen i 2 kap. 20 § andra stycket.

### 29.2.2 Överväganden

**Vårt förslag:** Bestämmelsen i 1 kap. 2 § femte stycket regeringsformen ändras så att samerna särskilt omnämns. Vidare ändras bestämmelsen så att den föreskriver att etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas, i stället för bör främjas som i dag anges. Det finns inte skäl att i grundlag nämna övriga nationella minoriteter.

Bland de nationella minoriteterna intar samerna en särställning, särskilt som de också erkänns som ett urfolk. Detta förhållande motiverar enligt vår mening att samerna omnämns i 1 kap. 2 § femte stycket regeringsformen. Vi föreslår därför ett sådant tillägg.

En sådan markering ligger också i linje med de motsvarande grundlagsstadgandena i Finland och Norge.

När det gäller regleringen i övrigt av de nationella minoriteterna är det vår bedömning att de nationella minoriteternas betydelse väl återspeglas genom det skydd som i dag finns i 1 kap 2 § femte stycket regeringsformen. Det saknas därför skäl att i grundlagstexten uttryckligen omnämna de övriga nationella minoriteterna.

I 1 kap. 2 § femte stycket regeringsformen anges som nämnts att de etniska, språkliga och religiösa minoriteternas möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ”bör främjas”. Enligt den nämnda ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter åtar sig de stater som ansluter sig till konventionen att främja de förutsättningar som är nödvändiga för att personer som tillhör nationella minoriteter ska kunna bibehålla och utveckla sin kultur och bevara de väsentliga beståndsdelarna av sin identitet, nämligen religion, språk, traditioner och kulturarv (artikel 5.1).

För att markera betydelsen av att sådana möjligheter ges och för att åtagandet enligt framför allt ramkonventionen bättre ska återspeglas i grundlagen bör bestämmelsen ändras så att möjligheterna att behålla ett eget kultur- och samfundsliv ”ska främjas”.

## 29.3 Forskningens och kulturens frihet

### 29.3.1 Bakgrund

Forskningens frihet kan definieras som den enskilde forskarens rätt men även faktiska möjlighet att välja inriktning på sin forskning, formulera sina frågeställningar, avgöra vilka metoder som ska användas för att besvara frågorna, genomföra sina projekt och sedan formulera och offentliggöra sina resultat.

Forskningens frihet kan sägas bestå av två delar; den individuella akademiska friheten och den institutionella autonomi. Med det senare avses universitetens och högskolornas självständighet. En viss autonomi har ansetts vara ett skydd för den fria forskningen (se bl.a. Förvaltningspolitiska kommissionens slutbetänkande *I medborgarnas tjänst – En samlad förvaltningspolitik för staten*, SOU 1997:57 s. 58 f.).

I samband med forskningens frihet bör även kulturens frihet tas upp. Med detta begrepp avses här främst möjligheten att fritt skapa

och offentliggöra produkter av konstnärlig verksamhet (se prop. 1990/91:64 s. 107).

### *Den akademiska friheten*

Det finns i dag inte något direkt grundlagsskydd för forskningens frihet. Flera av de medborgerliga friheterna – såsom tryckfrihet, åsiktsfrihet, yttrandefrihet och informationsfrihet – är dock av stor betydelse även för den akademiska friheten.

Yttrandefriheten får endast begränsas genom lag och då endast för ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle (2 kap. 12 § andra stycket regeringsformen). I 2 kap. 13 § första stycket regeringsformen anges vilka hänsyn som får motivera en sådan begränsning, bl.a. rikets säkerhet, allmän ordning och säkerhet samt enskilds anseende. En begränsning av yttrandefriheten får inte sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen och inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 12 § andra stycket). Detsamma gäller för informationsfriheten. Detta rättighetsskydd innebär bl.a. att en forskare i samband med ett anställningsbeslut inte får diskrimineras på grund av sin vetenskapliga åskådning (Petrén och Ragnemalm, *Sveriges grundlagar*, 1980, s. 71).

Yttrandefrihet och informationsfrihet skyddas således genom att begränsningar endast får göras för särskilt viktiga ändamål som också anges i grundlagen. När en begränsning trots allt görs ska vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga och kulturella men även vetenskapliga angelägenheter särskilt beaktas (2 kap. 13 § andra stycket regeringsformen).

Det anförda innebär att den vetenskapliga friheten inte är skyddad som en särskild rättighet i grundlagen utan snarare som en del av yttrandefriheten och informationsfriheten.

Bestämmelser om skydd för forskningens frihet finns i dag i högskolelagen (1992:1434). Där stadgas i 1 kap. 6 § att för forskningen ska som allmänna principer gälla att forskningsproblem får väljas fritt, att forskningsmetoder får utvecklas fritt och att forskningsresultat får publiceras fritt. I förarbetena till bestämmelsen angavs att principen om forskningens frihet var så avgörande för forskningens villkor att den liksom tidigare borde



ges karaktären av lag (prop. 1992/93:1 s. 33). Det kan i detta sammanhang noteras att högskolelagen endast gäller universitet och högskolor under statligt, kommunalt eller landstingskommunalt huvudmannaskap (1 kap. 1 § högskolelagen).

I 5 kap. 6 § högskolelagen anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter angående högskolan. Sådana föreskrifter finns i högskoleförordningen (1993:100).

Den svenska grundlagen innehåller således inte någon bestämmelse som direkt tar sikte på forskningens frihet. I flera andra länder finns däremot i olika utsträckning ett grundlagsskydd för den akademiska friheten.

I Finlands grundlag stadgas t.ex. att ”Vetenskapens, konstens och den högsta utbildningens frihet är tryggad” (16 § tredje stycket). I förarbetena till den finska regleringen anfördes bl.a. att utövarens rätt att välja sitt forskningsobjekt och sin forskningsmetod hör till vetenskapens frihet samt att vetenskapens inriktning i första hand ska bestämmas genom vetenskapskritik från den vetenskapliga gemenskapen.

Den tyska grundlagen innehåller ett liknande stadgande. I artikel 5 (3) föreskrivs att vetenskap, forskning och undervisning är fri med ett tillägg om att undervisningsfriheten inte befriar någon från lojalitet med konstitutionen.

EU-stadgan innehåller också ett skydd för forskningens frihet. I artikel 13 föreskrivs att konsten och den vetenskapliga forskningen ska vara fria samt att den akademiska friheten ska respekteras.

Slutligen kan nämnas att Europarådets parlamentariska församling i en rekommendation bl.a. har anfört att den akademiska friheten för forskare och andra samt den institutionella autonomi behöver anpassas för att möta dagens förhållanden men att dessa principer också bör bli återbekräftade och garanterade i lag, företrädesvis i grundlag (Academic freedom and university autonomy. Recommendation 1762 [2006] from the Parliamentary Assembly of the Council of Europe).

*Högskolornas självständighet*

De universitet och högskolor som i dag drivs i statlig regi är en del av den offentliga organisationen av förvaltningsmyndigheter.

Som statliga förvaltningsmyndigheter lyder universiteten och högskolorna under regeringen (11 kap. 6 § regeringsformen). En inskränkning i regeringens möjlighet att styra myndigheterna är att dessa är självständiga när det gäller beslut i enskilda fall som innebär myndighetsutövning eller tillämpning av lag (11 kap. 7 §). Den dominerande verksamheten vid universitet och högskolor – forskning och utbildning – är dock exempel på s.k. faktiskt handlande som inte omfattas av skyddet i 11 kap. 7 § regeringsformen. Universiteten och högskolorna har således i sin verksamhet inte det grundlagsskydd för självständighet som regeringsformen ger de typiska myndighetsuppgifterna.

När det gäller normgivningen rörande universitet och högskolor angavs i förarbetena till högskolelagen (prop. 1992/93:1 s. 25) att ett högskoleväsen som har stat eller kommun som huvudman från strikt konstitutionell synpunkt inte kräver någon reglering i lag. Med tanke på att de statliga universiteten och högskolorna är skattefinansierade samt deras betydelse för landet borde emellertid enligt förarbetena de grundläggande målen och villkoren för verksamheten fastläggas av riksdagen. Det ansågs att detta enklast och tydligast skedde i form av en lag, högskolelagen.

Grundinställningen var, enligt dessa förarbeten, att universitet och högskolor skulle ges så stor självständighet som möjligt och därför borde regleringen i lag och förordning begränsas till dels för utbildning, forskning och konstnärligt utvecklingsarbete specifika målen, dels de organisatoriska bestämmelser som behövs för att garantera rättssäkerheten för enskilda och kvaliteten i verksamheten samt fastlägga principerna för ledningsansvaret. Därutöver fanns också ett visst behov av att möjliggöra särlösningar för högskoleverksamhet i förhållande till andra statliga föreskrifter, t.ex. vad gäller tjänsteorganisationen.

I högskolelagen anges således de grundläggande målen och förutsättningarna för utbildning och forskning. I lagen finns ett allmänt bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter angående högskolan (5 kap. 6 § högskolelagen). Dessutom finns ett antal särskilda bemyndiganden avseende bl.a. frågor om examina

(1 kap. 10 a §), kårobligatoriet (4 kap. 4 §) samt tillfällig avstängning respektive avskiljande av student (4 kap. 5 och 6 §§).

Regeringen har meddelat ytterligare föreskrifter om högskolan i högskoleförordningen. Regeringen har även utnyttjat möjligheten att bemyndiga Högskoleverket att meddela föreskrifter t.ex. om uppdragsutbildning och om anstånd med studier för antagna samt studieuppehåll (se Högskoleverkets författningssamling 2003:3 och 1999:1).

Autonomiutredningen har i sitt nyligen överlämnade betänkande *Självständiga lärosäten* (SOU 2008:104) föreslagit en ny institutionell ram för universitet och högskolor. Enligt utredningen ska statliga universitet och högskolor upphöra att vara myndigheter. I stället skapas en ny offentligt rättslig associationsform som benämns självständiga lärosäten. Lärosätena blir egna juridiska personer men de ska även i fortsättningen vara statligt finansierade. Utredningen, som har sett över den gällande regleringen på högskoleområdet, har också föreslagit att högskolelagen ersätts av en lag om självständiga lärosäten. Den nya lagen ska innehålla bestämmelser som är viktiga och centrala för högskolorna. Av högskoleförordningen bevaras i huvudsak examensordningen och vissa tillträdesregler.

Det kan i detta sammanhang nämnas att Finland nyligen har infört ett stadgande i grundlagen om att universiteten har självstyrelse enligt vad som närmare bestäms genom lag (123 §).

### *Kulturens frihet*

Det finns i dag inte något uttryckligt grundlagsskydd för kulturens frihet. På samma sätt som vi redogjort för beträffande forskningens frihet skyddas emellertid också kulturens frihet genom flera av de medborgerliga friheterna.

Mötesfrihet definieras i 2 kap. 1 § första stycket 3 regeringsformen som frihet att anordna och bevista en sammankomst för upplysning eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk. Bestämningen konstnärlig är en beteckning på vissa former av yttranden och är inte ett kvalitetskrav. En sammankomst kan omfattas av regeringsformens skydd för mötesfriheten även om det framförda verkets konstnärliga värde i ett visst fall inte är särskilt framträdande (prop. 1975/76:209 s. 143). Bestämmelsen om mötesfrihet omfattar bl.a. teaterföreställningar och konserter

men även sammankomster för högläsning ur litterära verk och sådana utställningar som inte kan betraktas som opinionsyttringar (propositionen s. 110 f.). Mötesfriheten får enligt 2 kap. 14 § första stycket regeringsformen begränsas av hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller till trafiken. I övrigt får den begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot.

När det gäller begränsningar av yttrandefriheten och informationsfriheten ska särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i bl.a. kulturella angelägenheter (2 kap. 13 § andra stycket regeringsformen).

Av stor betydelse för skyddet för kulturens frihet är också tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser.

Av 1 kap. 1 § första och andra styckena tryckfrihetsförordningen samt 1 kap. 1 § första och andra styckena yttrandefrihetsgrundlagen framgår att dessa grundlagar tillförsäkrar medborgarna rätt att i de medier som där anges offentligt uttrycka tankar, åsikter och känslor och att i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst till säkrande av ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och, enligt yttrandefrihetsgrundlagen, ett fritt konstnärligt skapande. Att ett fritt konstnärligt skapande har nämnts särskilt i yttrandefrihetsgrundlagen har inte avsetts innebära någon skillnad mellan de båda grundlagarnas syften. (Tryck- och yttrandefrihetsberedningens betänkande *Ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten?*, SOU 2006:96 s. 57 f.).

Ingripanden på grund av innehållet i yttranden i sådana medier som här avses får bara ske om tryckfrihets- respektive yttrandefrihetsbrott föreligger, dvs. bara när gärningen upptas i brottskatalogen i tryckfrihetsförordningen respektive yttrandefrihetsgrundlagen (1 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen). Någon censur får, med vissa undantag på yttrandefrihetsgrundlagens område, inte förekomma (1 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen).

Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen erbjuder även ett visst indirekt skydd åt uttrycksformer som faller utanför dessa lagars tillämpningsområde. Bakgrunden är att det kan anses som meningslöst att ingripa mot ett yttrande som faller utanför tillämpningsområdet, t.ex. en teaterpjäs, om samma

yttrande kan spridas straffritt genom ett grundlagsskyddat medium, exempelvis en bok eller ett teaterprogram. Detta brukar kallas tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens paraplyeffekt (se SOU 2006:96 s. 45).

Det kan även tilläggas att artikel 10 i Europakonventionen kräver att staten vidtar positiva åtgärder, t.ex. genom ändamålsenlig lagstiftning, för att sörja för att rätten att sprida tankar och idéer skyddas mot ingrepp från enskilda personer eller institutioner för vilka staten inte bär ett direkt ansvar (se Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 2007, s. 367). Detta torde även omfatta konstnärliga uttryck.

I likhet med vad som gäller för forskningens frihet innehåller således den svenska grundlagen inte någon bestämmelse som direkt tar sikte på att skydda kulturens frihet. I vissa andra länder finns däremot sådana bestämmelser.

I Finlands grundlag stadgas t.ex. som vi tidigare konstaterat att ”Vetenskapens, konstens och den högsta utbildningens frihet är tryggad” (16 § tredje stycket). EU-stadgan innehåller ett liknande skydd och förskriver att konsten ska vara fri (artikel 13).

Avslutningsvis kan nämnas att den pågående Kulturutredningen har i uppgift att se över kulturpolitiken, dess inriktning och arbetsformer och lämna förslag till förändringar (dir. 2007:99).

### 29.3.2 Överväganden

**Vårt förslag:** En bestämmelse om skydd för forskningens frihet införs i 2 kap. regeringsformen.

**Vår bedömning:** Behovet av att införa en grundlagsbestämmelse med krav på att grundläggande bestämmelser om universitet och högskolor ska meddelas i lag bör prövas i anslutning till beredningen av Autonomiutredningens förslag. Om de fortsatta övervägandena leder till slutsatsen att en sådan bestämmelse ska införas i regeringsformen bör den anpassas till vårt samlade förslag.

Något förslag om skydd för kulturens frihet bör inte nu läggas fram.

Forskningens frihet är av stor betydelse för ett demokratiskt samhälle, inte minst för möjligheterna till opinionsbildning, och det är en viktig uppgift för staten att värna denna frihet. Det demokratiska samhällsskicket är i sig den bästa garantin för forskningens frihet genom att det värnar yttrandefrihet och åsiktsfrihet. Omvänt är det genom att ge utrymme för fritt tänkande och fritt sökande efter kunskap som forskningen bäst kan bidra till samhällets utveckling.

Det ligger i forskningens natur att resultaten och innebörden av dessa inte alltid kan förutsägas. I vissa fall kan forskningen leda till resultat som innebär eller uppfattas som hot mot etablerade intressen eller som inte anses önskvärda utifrån olika värderingar. Riskerna för att forskning ska leda fram till t.ex. för statsmakterna mindre önskvärda resultat får dock inte tas till intäkt för att vare sig styra eller hindra det fria kunskapssökandet. Att styra forskningen till att enbart ta fram eller enbart redovisa önskvärda resultat skulle strida mot forskningens själva grundidé. Ett sådant förfarande hör enligt vår mening inte hemma i ett öppet demokratiskt samhälle.

Även kulturens frihet är av stor betydelse för ett demokratiskt samhälle. Förutom att kulturen har ett egenvärde, t.ex. genom att ge människor möjlighet att förverkliga sig själva, har den stor betydelse för möjligheterna att bilda opinion i olika frågor.

### *Den akademiska friheten*

Som vi konstaterat finns det en klar markering i regeringsformen av att yttrandefrihet i vetenskapliga frågor hör till kärnområdet för yttrandefriheten och att man vid begränsningar måste ta särskild hänsyn till betydelsen av att yttrandefriheten så långt som möjligt bevaras. Forskningens frihet skyddas också genom bestämmelsen i 1 kap. 6 § högskolelagen. Den frihet som där anges – dvs. att för forskningen ska som allmänna principer gälla att forskningsproblem får väljas fritt, forskningsmetoder får utvecklas fritt och forskningsresultat får publiceras fritt – innebär samtidigt att ett ansvar läggs på forskarna att verka för kvalitet och relevans i forskningen och för att resultaten kommer samhället till godo. Forskarna har också ett ansvar för att upprätthålla av samhället godtagbara etiska principer för val av forskningsobjekt och metoder samt för hur resultaten används. Universitet, högskolor

och andra myndigheter inom forskningsområdet har likaså ett stort ansvar för att principer om forskningens frihet respekteras.

Skyddet för forskningens frihet kan inte vara obegränsat. Allmänna samhällliga regler måste självklart gälla också för forskningen. Resurstillgången måste också få sätta gränser för i vilken omfattning som forskning kan bedrivas. Ingen kan således i forskningens namn kräva obegränsad tillgång till statens eller andras resurser. Inget av detta är heller vad som åsyftas när forskningens frihet framhålls som den väsentliga basen för kunskapssökandet (prop. 1998/99:94 s. 9 f.).

Som vi anført tidigare är det en viktig uppgift för staten att garantera forskningens frihet. Så sker i dag främst genom de allmänna principer för forskningen som slås fast i högskolelagen. Vi anser emellertid att det nuvarande skyddet inte är tillräckligt. Forskningens frihet är av så grundläggande betydelse för det demokratiska samhället att den enligt vår mening bör ges ett uttryckligt skydd i regeringsformen. En sådan grundlagsreglering skulle även stå i överensstämmelse med vad som gäller i flera andra länder.

Att i grundlag närmare ange hur skyddet för forskningens frihet ska vara utformat är mindre lämpligt. Det måste i stället vara en uppgift för riksdagen att i lag bestämma innehållet i detta skydd. En grundlagsbestämmelse om skydd för forskningens frihet bör därför enligt vår mening få innebörden att det ska finnas ett sådant skydd i lag. Några omedelbara konsekvenser skulle en sådan bestämmelse inte få eftersom det i dag finns ett skydd för forskningens frihet i 1 kap. 6 § högskolelagen. Det bör dock noteras att denna bestämmelse endast gäller för universitet och högskolor under statligt, kommunalt eller landstingskommunalt huvudmannaskap (1 kap. 1 § högskolelagen). Däremot innebär den föreslagna grundlagsbestämmelsen att riksdagen inte kan upphäva bestämmelsen i högskolelagen utan att ersätta den med en annan lagbestämmelse som erbjuder ett skydd för forskningens frihet.

Genom att normgivningen ska ha karaktär av lag finns inte utrymme för regeringen att meddela föreskrifter på detta område bortsett från rena verkställighetsföreskrifter.

Andra än svenska medborgare som befinner sig här i riket bör när det gäller forskningens frihet jämföras med svensk medborgare, om inte annat följer av särskilda föreskrifter i lag.

*Högskolornas självständighet*

Ett sätt att förstärka universitetens och högskolornas självständighet är att i regeringsformen ställa upp ett krav på att föreskrifter på detta område ska meddelas i lag. Kravet skulle inte avse alla föreskrifter utan närmast ta sikte på bestämmelser om grunderna för universitetens och högskolornas organisation samt om deras befogenheter i övrigt och om deras åligganden. En sådan ordning skulle kunna stärka universitetens och högskolornas självständighet gentemot regeringen och därmed även stärka skyddet för forskningens frihet samtidigt som det grundläggande demokratiska inflytandet säkerställs.

Som exempel på föreskrifter som skulle kunna omfattas av krav på lagform kan nämnas bestämmelser om högskolornas verksamhetsform, deras juridiska status och de finansiella grundförutsättningarna. Även bestämmelser om lärarnas och studenternas rättigheter och skyldigheter samt om ledningsorganisationen, t.ex. bestämmelser om hur rektorer utses, skulle kunna omfattas av ett sådant krav.

Som framgått har frågan om den närmare avgränsningen av vilka bestämmelser som ska ges i lag varit föremål för överväganden inom Autonomiutredningen. Beredningen av utredningens förslag bör inte föregripas utan frågan om att införa en grundlagsbestämmelse, med krav på att grundläggande bestämmelser om universitet och högskolor ska meddelas i lag, bör prövas i anslutning till denna beredning. I det sammanhanget bör också frågan i vilken utsträckning det ska vara möjligt för riksdagen att delegera rätten att besluta om föreskrifter till regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer övervägas.

Om de fortsatta övervägandena leder till slutsatsen att ett ökat självstyre för universitet och högskolor bör komma till uttryck i regeringsformen kan en särskild normgivningsbestämmelse införas i den av oss föreslagna 8 kap. 2 § och utformas ungefär enligt följande.

**8 kap.****2 §** Föreskrifter ska meddelas genom lag om de avser

1. enskildas personliga ställning och deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes,
2. förhållandet mellan enskilda och det allmänna under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i



övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden,

3. grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen samt kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden,

4. trossamfund och grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund,

5. rådgivande folkomröstning i hela riket och förfarandet vid folkomröstning i en grundlagsfråga,

6. val till Europaparlamentet, *eller*

7. *grunderna för högskolornas organisation och verksamhetsformer samt högskolornas befogenheter i övrigt och deras åligganden.*

Även av andra bestämmelser i denna regeringsform och av annan grundlag följer att föreskrifter av visst innehåll ska meddelas genom lag.

Beroende på i vilken utsträckning det ska vara möjligt för riksdagen att delegera rätten att meddela föreskrifter kan ändringar behöva göras också i de följande bestämmelserna i 8 kap.

### *Kulturens frihet*

Kulturen har ett egenvärde. Den ger människan glädje, insikt, många uttrycksmöjligheter och ett rikare liv. Kulturen i vidaste mening ger människor en viktig del av deras identitet och ger dem möjlighet till personlig utveckling. Bedömningen att kulturen har ett egenvärde har varit en utgångspunkt vid fastställandet av de kulturpolitiska målen (se bet. 1996/97:KrU1 s. 38 f.).

Till detta kommer att kulturen, som anförts tidigare, är av stor betydelse för opinionsbildningen.

Enligt vår mening är det bl.a. mot denna bakgrund viktigt att det finns ett regelverk som ger ett tillfredsställande skydd för kulturens frihet.

I likhet med vad vi konstaterat när det gäller den akademiska friheten finns också en klar markering i regeringsformen att yttrandefrihet i kulturella frågor hör till kärnområdet för yttrandefriheten. Exempelvis ska vid rättighetsbegränsningar särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet i kulturella angelägenheter. Tillsammans med det skydd för kulturens frihet som finns i Europakonventionen och inte minst i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen innebär regerings-

formens bestämmelser att det i dag finns ett långtgående skydd för kulturens frihet.

Det kan dock ändå finnas skäl att överväga om det, på motsvarande sätt som i fråga om forskningens frihet, finns skäl att införa en regel i regeringsformen som anger att kulturens frihet ska vara skyddad enligt bestämmelser som anges i lag. Till skillnad från forskningsområdet, där bestämmelser av detta slag i dag finns i högskolelagen, saknas bestämmelser på lagnivå som mer direkt tar sikte på att värna kulturens frihet.

En bedömning av det eventuella behovet av lagstiftning innefattar avvägningar som inte bör göras inom ramen för en grundlagsutredning. Något förslag om en grundlagsbestämmelse läggs mot denna bakgrund inte nu fram.

## 29.4 Integritetsskydd

### 29.4.1 Bakgrund

Uppfattningen att den enskilde bör ha ett rättsligt skydd för sitt privatliv har kommit till uttryck i flera internationella fördrag. I artikel 8 i Europakonventionen anges t.ex. att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.

I svensk rätt skyddas den enskildes privatliv i vissa särskilda hänseenden genom bestämmelser i 2 kap. regeringsformen om grundläggande fri- och rättigheter. Där anges t.ex. att varje medborgare är skyddad mot kroppsvisitation, husrannsakan och brevkontroll, även om lagstadgade inskränkningar i skyddet får göras under vissa förutsättningar (6 och 12 §§). Varje medborgare är dessutom skyddad mot åsiktsregistrering (3 § första stycket) samt ska i den utsträckning som närmare anges i lag skyddas mot att hans personliga integritet kränks genom att uppgifter om honom registreras med hjälp av automatisk databehandling (3 § andra stycket). Något allmänt rättsligt verkande skydd för den enskildes personliga integritet ges emellertid inte i den svenska grundlagen.

I 1 kap. 2 § fjärde stycket regeringsformen finns ett målsättningsstadgande som anger att det allmänna ska värna den enskildes privatliv och familjeliv. Bestämmelsen har inte någon bindande verkan för det allmännas utövning av den offentliga makten men

den bekräftar inställningen att myndigheterna bör beakta den enskildes intresse av integritet så långt det låter sig göras med hänsyn till andra i många fall lagstadgade skyldigheter som de har (prop. 1975/76:209 s. 131).

När det gäller grundlagsskyddet för fri- och rättigheter finns en stark betoning på vikten av yttrande- och informationsfrihet och i regeringsformen intar den fria åsiktsbildningen en särskilt privilegierad ställning. De nämnda bestämmelserna om skydd mot kroppsvsitation, husrannsakan, brevkontroll och åsiktsregistrering har t.ex. inte primärt motiverats av hänsyn till värdet av att skydda den personliga integriteten utan främst utifrån syftet att skydda den fria åsiktsbildningen (se betänkandet *Medborgerliga fri- och rättigheter*, SOU 1975:75 s. 134 f.).

Att den enskilde bör ha tillgång till en fredad sektor kommer i svensk rätt till konkret uttryck i vanlig lag. Det sker både genom materiella bestämmelser om skydd för den personliga integriteten och genom bestämmelser om kompensation vid överträdelser av de materiella bestämmelserna. Åtskilliga av de i brottsbalken angivna brotten mot person syftar helt eller delvis till att värna den enskildes integritet, frid och ära. Samma syfte bär upp skadeståndslagens bestämmelser om ideellt skadestånd. De inskränkningar i offentlighetsprincipen som sekretesslagens bestämmelser utgör bestäms också till väsentlig del av integritetsskyddshänsyn.

I januari 2008 överlämnade Integritetsskyddskommittén sitt slutbetänkande *Skyddet för den personliga integriteten – Bedömningar och förslag* (SOU 2008:3). Enligt Integritetsskyddskommittén var det en brist att det på grundlagsnivå saknades bestämmelser om skydd för den personliga integriteten som på ett mer påtagligt sätt balanserar övriga i regeringsformen angivna grundläggande fri- och rättigheter. Det var enligt kommittén inte tillräckligt att integritetsskyddet betraktas som ett viktigt medel i den fria åsiktsbildningens tjänst utan lagstiftaren borde tydligare erkänna den självständiga betydelsen av rätten till personlig integritet. En svag förankring av skyddet för den personliga integriteten i grundlagen kan innebära att integritetsskyddsaspekterna inte ges tillräcklig vikt när ny lagstiftning arbetas fram. Den genomgång av lagstiftning som rör den personliga integriteten som kommittén gjorde i sitt delbetänkande *Skyddet för den personliga integriteten – Kartläggning och analys* (SOU 2007:22) visade enligt kommittén på de negativa konsekvenser detta kan få.

Kommittén ansåg att den jämförelsevis låga värderingen av skyddet för den personliga integriteten i regeringsformen står i kontrast till den uppfattning som kommer till uttryck i Europakonventionen, där rätten till respekt för privat- och familjelivet har en med andra grundläggande fri- och rättigheter jämbördig ställning.

När det gäller frågan hur ett stärkt grundlagsskydd för den personliga integriteten ska utformas fann kommittén det nödvändigt att utgå från den uppbyggnad som fri- och rättighetskyddet har i regeringsformen i dag. Det innebär att ett utökat skydd inte bör utformas som en positiv förpliktelse för det allmänna, t.ex. i form av ett stadgande som ålägger det allmänna att visa respekt för varje medborgares rätt till personlig integritet. Skyddet måste i stället utformas som ett förbud för lagstiftaren, dvs. riksdagen, att vidta integritetsbegränsande åtgärder, såvida inte begränsningarna sker i form av lagstiftning som är underkastad det i regeringsformen särskilt föreskrivna förfarandet vid rättighetsbegränsande lagstiftning.

De förfaranden från det allmännas sida som ett utvidgat grundlagsskydd bör ta sikte på var, enligt kommitténs mening, sådan övervakning och kartläggning av den enskildes personliga förhållanden som sker i hemlighet eller utan samtycke. Det ska röra sig om mer kvalificerade former av övervakning och sådan kartläggning som sker i form av registrering och hantering av personuppgifter inom ramen för omfattande informationsinsamlingar hos myndigheter. Kommittén föreslog därför att skyddet ska omfatta sådant intrång som i betydande mån innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Exempel på åtgärder som enligt kommittén skulle omfattas av ett sådant skydd är de straffprocessuella tvångsmedlen hemlig kameraövervakning och hemlig teleövervakning. Några omedelbara konsekvenser för denna typ av tvångsmedel torde ett grundlagsskydd inte få eftersom de i stor omfattning redan i dag är reglerade i lag. Däremot får ett grundlagsskydd till konsekvens att varje integritetsbegränsande ändring i den aktuella tvångsmedelslagstiftningen ska underkastas proportionalitetsbedömningen och det kvalificerade förfarande som i övrigt anges i 2 kap. 12 § regeringsformen.

Enligt Integritetsskyddskommittén förekommer sådan hantering av personuppgifter som i betydande mån innebär kartläggning av den enskildes privatliv inte bara inom den

brottsbekämpande verksamheten utan också i samband med t.ex. hantering av uppgifter om den enskildes hälsa i patientjournaler och hälsodataregister eller inom ramen för forskning i det allmännas regi. I den mån sådan hantering sker utan samtycke från den enskilde borde grundlagsskydd ges mot alla dessa slag av kartläggningar.

Alla led i en hantering av personuppgifter borde dock inte omfattas av ett utvidgat grundlagsskydd utan endast de från integritetsskyddssynpunkt viktigaste momenten. Det rörde sig enligt kommittén främst om hur uppgifter om enskilda får samlas in, vad ändamålet med behandlingen är samt i vilken utsträckning uppgifter på grund av uppgiftsskyldighet ska lämnas ut till andra för samkörning med uppgifter i andra myndighetsregister eller av andra skäl. Utlämnande av uppgifter som inte har sin grund i en uppgiftsskyldighet, utan som lämnas ut efter en sekretessprövning, var däremot inte avsett att omfattas av något grundlagsskydd. Det grundlagsskydd som kommittén föreslog berör därmed inte rätten att ta del av allmänna handlingar enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen.

Integritetsskyddskommittén föreslog mot denna bakgrund att ett andra stycke läggs till i 2 kap. 6 § regeringsformen enligt följande.

**6 §** Varje medborgare är gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp även i annat fall än som avses i 4 och 5 §§. Han är därjämte skyddad mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande.

*Även i annat fall än som avses i första stycket är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot intrång, om det sker i hemlighet eller utan samtycke och i betydande mån innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.*

Kommittén föreslog även ett tillägg i 2 kap. 22 § regeringsformen som innebär att bestämmelsen om att en utlänning här i riket är likställd med en svensk medborgare, om annat inte följer av särskilda föreskrifter i lag, ska gälla även i fråga om det föreslagna 6 § andra stycket.

Utöver vad som nu har berörts ansåg kommittén att det inte fanns skäl att ytterligare begränsa riksdagens makt att stifta lag som inskränker integritetsskyddet. Det skyddsbehov som i övrigt kunde finnas fick anses vara tillgodosett genom Europa-

konventionen och det i regeringsformen inskrivna förbudet mot lagstiftning och annan normgivning i strid med Sveriges åtaganden enligt konventionen samt genom reglerna om normgivning i 8 kap. regeringsformen.

I och med att ett grundlagsskydd införs som omfattar övervakning och kartläggning av den enskildes personliga förhållanden och som dessutom är teknikoberoende behövdes enligt kommittén inte längre den särskilda bestämmelsen i 2 kap. 3 § andra stycket regeringsformen om krav på lagstöd vid registrering av uppgifter med hjälp av automatisk databehandling.

Ett utökat grundlagsskydd begränsar det allmännas – inte enskildas – möjligheter att vidta åtgärder i form av smygfilmning, hemlig inspelning av telefonsamtal, trådlös avlyssning m.m. Bland annat mot denna bakgrund föreslog Integritetsskyddskommittén även att det i brottsbalken skulle införas en bestämmelse om olovlig fotografering, som i princip gjorde det förbjudet att utan lov fotografera eller filma personer som befinner sig på platser dit allmänheten inte har insyn. Dessutom föreslogs att regeringen årligen bör lämna information till riksdagen om utvecklingen på integritetsskyddsområdet samt att Datainspektionens roll bör breddas och utvecklas och en nämnd eller ett råd med uppgift att vaka över integritetsskyddet på hela samhällsområdet bör inrättas om utvecklingen ger anledning till det.

#### 29.4.2 Överväganden

**Vår bedömning:** Det är angeläget att grundlagsskyddet för den personliga integriteten förstärks. Ett skydd för den personliga integriteten i linje med Integritetsskyddskommitténs förslag bör införas i regeringsformen. Den närmare utformningen av skyddet bör dock avvakta beredningen av kommitténs förslag. En anpassning till vårt samlade förslag bör dock under alla förhållanden ske.

Integritetsskyddskommittén har gjort en omfattande kartläggning och analys av sådan lagstiftning som rör den personliga integriteten. Även om lagstiftningen på det stora hela är präglad av en ambition att tillgodose skyddet för den personliga integriteten finns det enligt kommittén brister i såväl lagstiftningen som i sättet

att utarbeta densamma (SOU 2007:22 s. 445 f.). Kommittén har därför, som redovisats, bl.a. föreslagit vissa ändringar i 2 kap. regeringsformen i syfte att stärka skyddet för den personliga integriteten.

Vi anser i likhet med Integritetsskyddskommittén att det är viktigt att det finns ett tillfredsställande grundlagsskydd för den personliga integriteten. Den kartläggning och analys av den nuvarande lagstiftningen som kommittén gjort visar att det finns vissa brister i detta skydd. Det är därför enligt vår mening angeläget att grundlagsskyddet för den personliga integriteten förstärks. Integritetsskyddskommittén har lagt fram ett förslag till ändring av regeringsformen i syfte att stärka detta skydd. Vi menar att en ändring i linje med den som kommittén föreslagit bör göras i regeringsformen. Den närmare utformningen bör dock avvakta beredningen av kommitténs förslag. Vi kan i sammanhanget notera att kommitténs förslag till ändringar i regeringsformen tagits emot väl av remissinstanserna även om flera av dem har riktat kritik mot den närmare utformningen av bestämmelsen i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen.

Integritetsskyddskommitténs förslag, med de ändringar som kan komma att göras under den fortsatta beredningen, bör under alla förhållanden anpassas till vårt samlade förslag enligt följande.

**6 §** Var och en är gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp även i andra fall än som avses i 4 och 5 §§. Var och en är dessutom skyddad mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande.

*Även i annat fall än som avses i första stycket är var och en skyddad mot intrång, om det sker i hemlighet eller utan samtycke och i betydande mån innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.*

Då skyddet ska kunna begränsas genom lag läggs en ny punkt 3 till i 20 § enligt följande.

**20 §** Följande fri- och rättigheter får, i den utsträckning som medges i 21–24 §§, begränsas genom lag:

---

*3. skyddet mot intrång som sker i hemlighet eller utan samtycke och i betydande mån innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (6 § andra stycket).*

---

Detta innebär att de följande punkterna i 20 § i vårt förslag behöver numreras om samt att det i punkt 2 ska anges att den avser 6 § första stycket.

Det av kommittén föreslagna tillägget i 2 kap. 22 § regeringsformen, som reglerar vad som gäller för andra än svenska medborgare här i riket, förs in som en ny punkt 4 i 25 § enligt vad som framgår nedan, varvid punkt 5–10 i stället blir punkt 6–11. Dessutom bör det i punkt 3 anges att den avser 6 § första stycket.

25 § För andra än svenska medborgare här i riket får särskilda begränsningar göras genom lag i fråga om följande fri- och rättigheter:

---

4. skyddet mot intrång som sker i hemlighet eller utan samtycke och i betydande mån innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (6 § andra stycket).

---

De ändringar som diskuterats ovan innebär att 2 kap. 3 § andra stycket regeringsformen i vårt förslag upphävs. Där anges att var och en i den utsträckning som anges i lag ska skyddas mot att hans eller hennes personliga integritet kränks genom att uppgifter om honom eller henne registreras med hjälp av automatisk databehandling.

## 29.5 Rättighetsreglernas koppling till medborgarskap

### 29.5.1 Bakgrund

Även om svenska medborgare och andra personer här i landet ges i stort sett samma rättighetsskydd så återspeglas detta inte omedelbart i de olika bestämmelserna i 2 kap. regeringsformen. Det skydd som regeringsformen ger tillkommer i första hand svenska medborgare. Det följer av 1–3, 5–9, 15, 16 och 18 §§. Även om flera andra bestämmelser är utformade på ett sådant sätt att de skyddar även andra än svenska medborgare så är det först genom bestämmelserna i 2 kap. 22 § som detta kommer till uttryck i regeringsformen.

Inom utredningen har mot denna bakgrund frågan uppkommit om inte det rättighetsskydd som regeringsformen ger andra än svenska medborgare borde komma till uttryck på ett tydligare sätt.

I samband med 1976 års revision av regeringsformens fri- och rättighetskapitel (prop. 1975/76:209 och KU 1975/76:56)



diskuterades i vilken utsträckning en utlänning skulle likställas med en svensk medborgare även i fråga om de rättigheter som i dag är utformade så att de i första hand tillkommer svenska medborgare. På flera områden genomfördes full likställighet (se 22 § första stycket), på andra områden likställdes en utlänning med en svensk medborgare med förbehåll för vad som följer av särskilda föreskrifter i lag (se 22 § andra stycket).

I praktiken har denna reglering inneburit att andra personer som befinner sig här men som inte är svenska medborgare till omfattningen ges samma rättighetsskydd som svenska medborgare utom när det gäller skyddet mot åsiktsregistrering (3 § första stycket), mot landsförvisning eller hinder för att resa in i landet (7 § första stycket) och – naturligt nog – för medborgarskapet (7 § andra stycket) samt för friheten att förflytta sig inom riket och att lämna detta (8 § andra meningen).

Enligt 22 § första stycket gäller således samma rättighetsskydd i fråga om

1. skydd mot tvång att delta i sammankomst för opinionsbildning eller i demonstration eller annan meningsyttring eller att tillhöra trossamfund eller annan sammanslutning (2 § andra meningen),
2. skydd för personlig integritet vid automatisk databehandling (3 § andra stycket),
3. skydd mot dödsstraff, kroppsstraff och tortyr samt mot medicinsk påverkan i syfte att framtvunga eller hindra yttrande (4 och 5 §§),
4. rätt till domstolsprövning av frihetsberövande med anledning av brott eller misstanke om brott (9 § första och tredje styckena),
5. skydd mot retroaktiv brottspåföljd och annan retroaktiv rättsverkan av brott samt mot retroaktiv skatt eller avgift (10 §),
6. skydd mot inrättande av domstol i vissa fall (11 § första stycket),
7. skydd mot missgynnande på grund av ras, hudfärg eller etniskt ursprung eller på grund av kön (15 och 16 §),
8. rätt till fackliga stridsåtgärder (17 §),
9. skydd mot expropriation eller annat sådant förfogande samt mot inskränkningar i användningen av mark eller byggnader (18 §), och
10. rätt till utbildning (21 §).

Merparten av de rättigheter som här räknas upp är också absoluta i den meningen att de inte kan begränsas på annat sätt än genom ändring i grundlag. Det framgår motsatsvis av 12 § första stycket. Det gäller dock inte för skyddet mot integritetskränkande ADB-registrering, rätten till fackliga stridsåtgärder, skyddet för äganderätten och rätten till utbildning (punkterna 2, 8–10) som alla får en stor del, ibland en helt avgörande del, av sitt innehåll genom vanlig lag och i något fall – det gäller rätten till fackliga stridsåtgärder – också genom avtal.

Enligt 22 § andra stycket gäller samma rättighetsskydd för svenska medborgare och utlänningar – om annat inte följer av särskilda föreskrifter i lag – också i fråga om

1. yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet (1 §),
2. skydd mot tvång att ge till känna åskådning (2 § första meningen),
3. skydd mot kroppsligt ingrepp även i annat fall än som avses i 4 och 5 §§, mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt mot intrång i förtrolig meddelelse (6 §),
4. skydd mot frihetsberövande (8 § första meningen),
5. rätt till domstolsprövning av frihetsberövande av annan anledning än brott eller misstanke om brott (9 § andra och tredje styckena),
6. offentlighet vid domstolsförhandling (11 § andra stycket),
7. skydd mot ingrepp på grund av åskådning (12 § andra stycket tredje meningen),
8. författares, konstnärers och fotografers rätt till sina verk (19 §),
9. rätt att driva näring eller utöva yrke (20 §).

Även bland dessa finns flera rättigheter som är absoluta i den mening som nämnts. Men här gäller alltså detta skydd bara i förhållande till svenska medborgare. För andra är dessa rättigheter relativa och får begränsas genom vanlig lag. Det gäller religionsfriheten, skyddet mot att ge till känna åskådning, rätten till domstolsprövning och skyddet mot ingrepp på grund av åskådning (dvs. punkterna 1 [del av], 2, 5 och 6).

Övriga rättigheter i uppställningen – dvs. samtliga opinionsfriheter med undantag för religionsfriheten, skyddet mot vissa kroppsliga ingrepp, kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt mot intrång i förtrolig meddelelse, skyddet mot

frihetsberövande samt offentlighet vid domstolsförhandling – är dock relativa även för svenska medborgare och får precis som för andra begränsas genom vanlig lag (punkterna 1 [del av], 3, 4 och 6). Det följer av 2 kap. 12 § första stycket.

### 29.5.2 Överväganden

**Vårt förslag:** Bestämmelserna i 2 kap. regeringsformen formuleras om så att det framgår att utgångspunkten för fri- och rättighetsskyddet är att det gäller för både svenska medborgare och andra här i riket. Inga sakliga ändringar föreslås när det gäller omfattningen av det skydd som tillkommer andra än svenska medborgare och förutsättningarna för att begränsa detta.

Utgångspunkten för fri- och rättighetsskyddet i 2 kap. är att detta gäller för svenska medborgare. Samtidigt tillerkänns även andra personer här i riket ett betydande skydd. Till sin omfattning är detta skydd – med några få undantag – närmast identiskt med det som tillkommer svenska medborgare (se nuvarande 22 §). Den stora skillnaden är som framgått att styrkan hos skyddet i flera avseenden är svagare än för svenska medborgare. Skillnaderna avser främst att fler rättigheter kan begränsas när det gäller andra än svenska medborgare. Vid inskränkningar av fri- och rättigheter för dessa personer tillämpas inte heller merparten av de bestämmelser i 2 kap. som uppställer särskilda krav för att en begränsning ska kunna godtas (se främst nuvarande 12 § andra stycket första och andra meningen samt 13 och 14 §§).

Vi menar att dessa likheter i fri- och rättighetsskyddet för svenska medborgare och andra som vistas här bör komma till tydligare uttryck i grundlagstexten. Den principiella utgångspunkten för texten bör således vara att skyddet gäller för båda dessa grupper och inte, som för närvarande, bara för svenska medborgare. I några avseenden får det dock anges att bestämmelserna endast omfattar svenska medborgare. Detta gäller, liksom i dag, skyddet mot åsiktsregistrering, landsförvisning eller annat hinder för att resa in i landet samt skyddet för medborgarskapet, friheten att förflytta sig inom riket och att lämna detta.

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

## VII. INTERNATIONELLA FRÅGOR

## 30 Grundlagsregleringen av det internationella samarbetet

### 30.1 Bakgrund

#### 30.1.1 Regeringsformen och folkrätten

Bestämmelserna i 10 kap. regeringsformen kan delas in i fyra huvudområden. Där regleras för det första vilken konstitutionell ordning som ska gälla när Sverige ingår internationella överenskommelser (1–4 §§). För det andra behandlas frågan om överlåtelse av svensk beslutanderätt inom ramen för samarbetet inom EU och i övriga fall (5 §). Det tredje området handlar om informations- och samrådsskyldighet, framför allt regeringens skyldighet mot riksdagen i den allmänna utrikespolitiken och i frågor rörande EU-samarbetet (6–8 §§). I kapitlet behandlas även, vilket utgör det fjärde området, de konstitutionella förutsättningarna för användande av svenskt militärt våld och vissa därmed sammanhängande frågor (9 §).

Staters rättsliga relationer till varandra och till internationella organisationer styrs av folkrätten. I vissa fall har folkrättens regler inflytande även på staternas inre agerande mot enskilda rättssubjekt, exempelvis när det gäller olika regler om skydd för medborgerliga fri- och rättigheter.

Folkrätten innehåller regler om hur internationella överenskommelser blir bindande för staterna. Den traditionella gången är att en överenskommelse efter avslutade förhandlingar undertecknas av de deltagande staterna. Folkrättslig bundenhet uppstår dock i dessa fall i regel först när staterna därefter ratificerar (godkänner) överenskommelsen och överlämnar sitt s.k. ratifikationsinstrument enligt en särskild procedur. I en del andra fall uppstår bundenhet redan t.ex. vid undertecknandet eller genom att staten deponerar ett särskilt anslutningsinstrument. Genom folkrätten regleras

vidare vem som är formellt behörig att ingå överenskommelser på en stats vägnar.

Parallellt med folkrätten behöver en stat interna regler om vilken ordning som ska följas innan dess företrädare får binda landet. Sådana bestämmelser återfinns normalt inom statsrätten. Dessa regler anger typiskt sett att en viss procedur måste följas för att landet ska ingå ett internationellt åtagande, t.ex. att överenskommelser måste godkännas i parlamentet eller bli föremål för folkomröstning.

Till statsrätten hör även frågeställningen om vilken verkan ett internationellt avtal får på en stats interna rättsordning. Den folkrättsliga effekten av en internationell överenskommelse är att den anslutna staten lojalt ska fullgöra de åtaganden som följer av överenskommelsen. Parterna är således folkrättsligt förpliktade att se till att deras nationella myndigheter tillämpar bestämmelserna i överenskommelsen. Annars föreligger det ett brott mot folkrätten. Många stater uppfyller denna skyldighet genom att låta ingångna överenskommelser automatiskt bli en del av den nationella rätten (monism). I Sverige och i flera andra europeiska länder existerar inte någon sådan automatik. Det krävs i stället ett införlivande med den nationella rättsordningen för att överenskommelsen ska bli direkt tillämplig för nationella domstolar och myndigheter (dualism).

I Sverige används två olika metoder för att införliva överenskommelser med nationell rätt, transformation och inkorporering. Vid transformation ändras de interna reglerna så att de stämmer överens med överenskommelsen. Sker införlivandet genom inkorporering stiftas däremot en särskild lag som anger att bestämmelserna i överenskommelsen ska gälla i Sverige. När denna metod används blir den autentiska konventionstexten gällande som svensk lag.

Regeringsformen vilar på principen att utrikesärenden handläggs av regeringen inom ramen för dess riksstyrelsefunktion, dvs. uppgiften att – med ansvar inför riksdagen – styra riket (se 1 kap. 6 §). Det är regeringen som företräder Sverige internationellt och som enligt 10 kap. 1 § ingår överenskommelser med andra stater och mellanfolkliga organisationer. I den bestämmelsen anges att överenskommelser ”med annan stat eller med mellanfolklig organisation ingås av regeringen”. Denna regeringens s.k. traktaträtt är således en konstitutionell kompetens som har getts uttryckligt stöd i regeringsformen. Riksdagen har inte möjlighet att

genom egna initiativ ta över denna funktion från regeringen. Regeringen har inte heller möjlighet att utan stöd i grundlag delegera uppgiften.

I 10 kap. regeringsformen behandlas frågan om vilka statsrättsliga inskränkningar som ska finnas i regeringens rätt att ingå internationella överenskommelser. Bestämmelserna innebär i huvudsak att regeringen behöver riksdagens godkännande innan den binder landet genom en överenskommelse i en fråga som ligger inom riksdagens kompetensområde eller om frågan i övrigt är av större vikt (2 §). Riksdagens godkännande ska följa samma beslutsordning som eventuellt kan vara föreskriven för införlivandet i svensk rätt av överenskommelsen (jfr t.ex. 5 § första stycket vid överlåtelse av beslutanderätt inom ramen för EU-samarbetet). Detta medför bl.a. att en överenskommelse som förutsätter att grundlagen ändras ska godkännas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag enligt 8 kap. 15 § regeringsformen. Här kan som exempel anföras fördragsändringar inom EU-samarbetet som under vissa förutsättningar kan kräva en modifiering av t.ex. regeringsformen (se vidare Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 2006, s. 445 f. och redogörelsen i nästa avsnitt).

Uppgiften att ingå internationella överenskommelser kan delegeras till förvaltningsmyndigheter i frågor som inte kräver riksdagens godkännande eller Utrikesnämndens medverkan (3 §).

Dessa grundläggande bestämmelser tillämpas även vid andra internationella förpliktelser än överenskommelser och vid uppsägningar (4 §). I viktiga utrikepolitiska frågor har regeringen vidare en informations- och samrådsskyldighet mot Utrikesnämnden, som består av företrädare för riksdagspartierna (6 § andra stycket). En genomgående tanke med den nu beskrivna regleringen är att garantera riksdagen ett inflytande i viktigare utrikespolitiska avgöranden.

Den principiella synen på uppgiftsfördelningen mellan regering och riksdag i internationella frågor har inte ändrats sedan regeringsformens tillkomst. Olika steg har dock tagits för att anpassa 10 kap. till det svenska EU-medlemskapet, bl.a. när det gäller riksdagens möjligheter att överlåta beslutanderätt och rätt till information och samråd i EU-frågor. Dessa och vissa andra konstitutionella frågor som hänger samman med EU-medlemskapet behandlas nedan.

Det kan här nämnas att kommuners samarbete med t.ex. utländska kommuner inte betraktas som internationella överens-



kommelser med en annan stat. Gränserna för kommuners befogenhet att delta i internationellt samarbete avgörs av vad som följer av innehållet i kommunallagen och de olika specialförfattningarna på det kommunala området. Frågeställningen har behandlats närmare i bl.a. prop. 1977/78:44 angående en överenskommelse mellan Danmark, Norge och Sverige om kommunalt samarbete över nordiska riksgränser.

Gränskommunutredningen har i betänkandet *Ett internationellt kommunförbund* (SOU 2002:84) föreslagit att det genom överlåtelse av beslutanderätt tillskapas ett internationellt kommunalförbund med svenska Haparanda kommun och finska Torneå stad. Förslaget har inte genomförts. På EU-nivå har frågan om gränsöverskridande lokalt och regionalt samarbete aktualiserats bl.a. genom EG-förordningen nr 1082/2006 om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete. Utredningen om territoriellt samarbete inom EU har bl.a. utrett frågan om hur förordningen förhåller sig till svensk rätt och vilka författningsändringar som den kan föranleda (*Territoriellt samarbete inom EU*, SOU 2007:105).

### 30.1.2 Regeringsformen och EU

#### *Allmänt*

Sverige anslöt sig den 1 januari 1995 till EU. Samma dag trädde lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen (anslutningslagen) i kraft. Genom den lagen införlivas gemenskapsrätten i svensk rätt. Det är vidare genom den lagen som beslutanderätt har överlåtits till EG.

Med uttrycket EG avses de delar av unionssamarbetet som sker inom ramen för främst det s.k. EG-fördraget. Samarbetet omfattar bl.a. tull- och handelsfrågor, den inre marknaden, den ekonomiska och monetära unionen, miljöpolitiken, socialpolitiken, visering, asyl och invandring samt civilrättsligt samarbete. EU används däremot för att benämna unionssamarbetet i stort eller vissa områden där samarbetet sker utanför EG. Här avses den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken samt polissamarbete och straffrättsligt samarbete.

Inför anslutningen till EU diskuterades hur medlemskapet och dess konsekvenser borde komma till uttryck i regeringsformen. Frågan behandlades av Grundlagsutredningen inför EG. Enligt

utredningen fanns det två möjliga sätt att låta EG-medlemskapet komma till uttryck i regeringsformen. Antingen fick medlemskapets konsekvenser framgå av var och en av de berörda bestämmelserna eller så skulle en allmän regel om medlemskapet finnas som lämnade utrymme åt medlemskapets rättsliga följder. Fördelen med den först nämnda metoden var, enligt utredningen, att regeringsformen på så sätt skulle ge en åtminstone översiktlig bild av EG-medlemskapets konsekvenser. Att i detalj reglera medlemskapets innebörd bedömdes dock inte vara möjligt. Utredningen förordade därför ett mer övergripande förhållningssätt (*EG och våra grundlagar*, SOU 1993:14, se främst s. 87 f.).

En utgångspunkt för utredningen var att regeringsformen inte enbart måste ge utrymme för Sverige att bli medlem i EG utan också att vara medlem. Regeringsformen behövde således ge utrymme för en aktiv medverkan i en fortsatt europeisk integration, dvs. varje ändring i det gemensamma integrationsarbetet skulle inte förutsätta en grundlagsändring.

Som en annan viktig utgångspunkt framhöll utredningen att regeringsformen så långt möjligt även vid ett medlemskap ska spegla verkligheten. Det betonades att en av grundtankarna bakom regeringsformen var att grundlagen ska spegla de faktiska politiska förhållandena i landet. Regeringsformen borde vara ett aktuellt instrument som gav en bild av grunderna för den offentliga maktutövningen och av fördelningen av offentliga funktioner. Enligt utredningen hade ett EG-medlemskap ”onekligen en så stor betydelse för svenskt samhällsliv att det bör på något sätt framgå av grundlagen”.

En tredje utgångspunkt för utredningen var att det, om möjligt, borde undvikas att ett medlemskap och dess konsekvenser gavs grundlagsskydd redan i samband med ett svenskt tillträde. Man kunde inte utesluta möjligheten att gemenskaperna i en avlägsen framtid utvecklades på ett sådant sätt att Sverige fann anledning att dra sig ur ett samarbete. Det fanns vidare en risk för att svenska domstolar, trots ett riksdagsbeslut om utträde, skulle anse sig skyldiga att fortsätta ge gemenskapsrätten företräde om medlemskapet var grundlagsreglerat. Således borde riksdagen genom ett beslut med enkel majoritet kunna återta de beslutsbefogenheter som hade överlåtits till EG.

Mot bakgrund av dessa resonemang – och en juridisk analys av de krav som gemenskapsrätten ställde på medlemsstaterna –

föreslog utredningen att följande bestämmelse om medlemskapet borde införas som en ny 1 kap. 10 § i regeringsformen.

Har överenskommelse träffats om Sveriges anslutning till Europeiska gemenskaperna och riksdagen beslutat överlåta beslutsbefogenhet till gemenskaperna, gäller de förpliktelser som följer av anslutningen utan hinder av vad som föreskrivs i grundlag eller annan lag.

Förslaget kritiserades av flera remissinstanser och i den politiska debatten (bl.a. myntades beteckningen ”plattläggningsparagrafen” om bestämmelsen). Regeringen framhöll i prop. 1993/94:114 s. 15 f. att regeringsformen inte skulle ändras så att Sverige band sig självt vid ett ”godtagande av gällande rättsläge inom EU”. Sverige borde i stället bevara sin frihet att tillsammans med övriga suveräna medlemsländer utforma principerna för det framtida samarbetet. Mot den bakgrunden borde, enligt regeringen, den föreslagna bestämmelsen inte tas in i regeringsformen.

Någon allmän bestämmelse om EU-medlemskapet kom således inte att införas. I regeringsformen avspeglas EU-medlemskapet i stället i fyra bestämmelser. I 8 kap. 4 § andra stycket anges att föreskrifter om val till Europaparlamentet meddelas i lag. Bestämmelsen infördes i samband med medlemskapet (prop. 1993/94:114 och bet. 1993/94:KU21). De aktuella föreskrifterna finns i vallagen (2005:837).

Genom 10 kap. 2 § fjärde stycket är det möjligt för regeringen att inhämta riksdagens godkännande av en ännu inte slutförhandlad överenskommelse inom ramen för samarbetet i EU. Det som avses är de mellanstatliga överenskommelser som träffas inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (den s.k. andra pelaren) samt, kanske framför allt, polis- och straffrättsarbetet (tredje pelaren). Bestämmelsen tillkom 2002 (prop. 2001/02:72 och bet. 2001/02:KU18). Den aktuella bestämmelsen innebär att riksdagen kan godkänna ett ännu inte slutförhandlat utkast till t.ex. rambeslut.

Genom informations- och samrådsbestämmelsen i 10 kap. 6 § första stycket regeringsformen ges riksdagen möjlighet att utöva inflytande över EU-politiken. Enligt bestämmelsen ska regeringen fortlöpande informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för EU-samarbetet. Informations- och samrådsskyldigheten grundlagsfästes 2002 efter att tidigare ha reglerats i riksdagsordningen (prop. 2001/02:72 och bet. 2001/02:KU18).

Den närmare regleringen av riksdagens behandling av EU-frågorna återfinns i 10 kap. riksdagsordningen. Den innebär bl.a. att regeringen ska underrätta riksdagens EU-nämnd om frågor som ska beslutas i ministerrådet. Regeringen ska vidare rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet ska föras inför besluten i rådet. EU-frågor som ligger tidigare i processen och som inte är avsedda att bli föremål för beslut på ett stundande rådsmöte behandlas i respektive fackutskott. Den nuvarande ordningen infördes den 1 januari 2007 (framst. 2005/06:RS3 och bet. 2005/06:KU21). En viktig tanke med reformen var att stärka utskottens roll i riksdagens arbete med EU-frågorna.

I 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen finns en särskild bestämmelse om överlåtelse av beslutanderätt inom ramen för EU-samarbetet. Bestämmelsen infördes i samband med medlemskapet (prop. 1993/94:114 och bet. 1993/94:KU21). Den ändrades 2002 (prop. 2001/02:72 och bet. 2001/02:KU18). Frågan om överlåtelse av beslutanderätt berörs vidare nedan.

I oktober 2004 undertecknade EU:s stats- och regeringschefer Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa (det konstitutionella fördraget). Fördraget innebar att de bestämmelser som reglerar EU-samarbetet samlades i ett enda fördrag, som ersatte de tidigare fördragen. I stor utsträckning innebar det konstitutionella fördraget att skilda bestämmelser i de gällande fördragen fördes över utan någon materiell ändring samt en kodifiering av vissa EG-rättsliga principer. Det konstitutionella fördraget innehöll emellertid även ett antal betydelsefulla ändringar och tillägg. Det kan som exempel nämnas att reglerna för omröstningar i ministerrådet ändrades, att Europaparlamentet gavs ett ökat inflytande i beslutsprocessen och att EU tilldelades en utökad kompetens på straffrättsens område. På området för fri- och rättigheter infördes en rättsligt bindande stadga om de grundläggande rättigheterna. Ett annat viktigt inslag i förslaget var att EU skulle bli en juridisk person, vilket bl.a. skulle innebära att unionen fick rätt att själv ingå internationella överenskommelser och ansluta sig till internationella konventioner. Det konstitutionella fördraget innehöll vidare förslag om införande av vissa nya mekanismer med förenklade förfaranden vid ändringar av fördraget (s.k. passereller). De nationella parlamenten gavs i en del fall vetorätt mot ändringsförslag enligt ett sådant förfarande.

Det konstitutionella fördraget kom dock inte att träda i kraft till följd av resultatet av folkomröstningar under ratifikationsprocessen

i Frankrike och Nederländerna. Det konstitutionella fördraget har nu ersatts av det s.k. Lissabonfördraget som undertecknades den 13 december 2007. Lagtekniskt innebär Lissabonfördraget i stor utsträckning en omflyttning av bestämmelser mellan de befintliga fördragen. Regler med principiell eller konstitutionell karaktär är tänkt att samlas i EU-fördraget. Mer detaljerade bestämmelser av funktionell karaktär ska återfinnas i EG-fördraget, som genom Lissabonfördraget döpts om till fördraget om EU:s funktionssätt. De materiella förändringar som var aktuella i det konstitutionella fördraget återfinns i allt väsentligt även i Lissabonfördraget. Den svenska riksdagen beslutade den 20 november 2008 att godkänna Lissabonfördraget och den överlåtelse av beslutanderätt som följer av fördraget. Det är inte klart när fördraget kan träda i kraft.

#### *Överlåtelse av beslutanderätt inom ramen för EU-samarbetet*

Det överstatliga samarbetet inom EG innebär att medlemsstaterna har avstått från makten att själva fatta beslut inom vissa områden och lämnat över denna till EG. Där sammanförs makten och utövas i stället av staterna gemensamt genom EG:s olika institutioner. På det här sättet utövar EG den kompetens som organisationen har tilldelats av medlemsstaterna.

Regeringsformen innehöll ursprungligen en bestämmelse i 10 kap. 5 § som möjliggjorde överlåtelse av beslutanderätt i begränsad omfattning till mellanfolkliga organisationer för fredligt samarbete eller till mellanfolkliga domstolar. Bestämmelsen, tidigare omnämnd som "EG-paragrafen", hade sitt ursprung i en liknande bestämmelse som 1965 infördes i 1809 års regeringsform. Syftet var då att möjliggöra en svensk s.k. associering till dåvarande EEC. Denna s.k. EG-paragraf i 1974 års regeringsform kom att ändras vid ett flertal tillfällen (prop. 1975/76:209, KU 1975/76:56, prop. 1978/79:195, KU 1978/79:39, prop. 1984/85:61 och KU 1984/85:21).

Ändringen 1977 innebar att ett förbud infördes mot överlåtelse av beslutanderätt som avsåg begränsningar av fri- och rättigheter enligt 2 kap. regeringsformen. Ändringarna 1986 medförde bl.a. att det i bestämmelsen preciserades vilken beslutanderätt som kunde överlåtas. Detta angavs vara beslutanderätt som grundade sig direkt på regeringsformen och som avsåg normgivningsmakt, finansmakt och traktatmakt (frågan behandlas vidare i avsnitt 36.1.2). Den då

gjorda översynen innebar vidare att det i 10 kap. 5 § infördes en särskild bestämmelse om att riksdagen hade möjlighet att i förväg besluta om inkorporering av kommande ändringar i internationella överenskommelser. Efter dessa ändringar fick 10 kap. 5 § första stycket följande lydelse.

Beslutanderätt, som direkt grundar sig på denna regeringsform och som avser meddelande av föreskrifter, användningen av statens tillgångar eller ingående av eller uppsägning av internationella överenskommelser eller förpliktelser, kan i begränsad omfattning överlåtas till mellanfolklig organisation för fredligt samarbete, till vilken riket är eller skall bli anslutet, eller till mellanfolklig domstol. Därvid får ej överlåtas beslutanderätt som avser fråga om stiftande, ändring eller upphävande av grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen eller fråga om begränsning av någon av de fri- och rättigheter som avses i 2 kap. Angående beslut i fråga om överlåtelse gäller vad som är föreskrivet om stiftande av grundlag. Kan beslut i sådan ordning ej avvaktas, beslutar riksdagen i fråga om överlåtelse genom ett beslut, varom minst fem sjättedelar av de röstande och minst tre fjärdedelar av ledamöterna förenar sig.

Som framgått ovan infördes i samband med EU-medlemskapet en helt ny bestämmelse i 10 kap. 5 § första stycket om överlåtelse av beslutanderätt till EG. Den fick följande lydelse.

Riksdagen kan överlåta beslutanderätt till Europeiska gemenskaperna så länge som dessa har ett fri- och rättighetsskydd motsvarande det som ges i denna regeringsform och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Riksdagen beslutar om sådan överlåtelse genom beslut, varom minst tre fjärdedelar förenar sig. Riksdagens beslut kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

Som tidigare nämnts ändrades det aktuella stycket 2002. Ändringen avsåg i första hand att kodifiera ett rättsläge som tidigare bara hade framgått av olika förarbetsuttalanden. En nyhet var dock att adressaten för överlåtelsen ändrades så att bestämmelsen gav riksdagen möjlighet att överlåta beslutanderätt inom ramen för hela unionssamarbetet och inte bara till EG. Bestämmelsen lyder som följer.

Inom ramen för samarbete i Europeiska unionen kan riksdagen överlåta beslutanderätt som inte rör principerna för statsskicket. Sådan överlåtelse förutsätter att fri- och rättighetsskyddet inom det samarbetsområde till vilket överlåtelsen sker motsvarar det som ges i denna regeringsform och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Riksdagen beslutar om sådan överlåtelse genom beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig. Riksdagens beslut kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag. Överlåtelse kan beslutas först efter riksdagens godkännande av överenskommelse enligt 2 §.

Bestämmelsen får sägas hämta sitt närmare innehåll från ett antal förarbetsuttalanden med anledning av EU-anslutningen och olika överlåtelsefrågor som har aktualiserats därefter (se främst SOU 1993:14, prop. 1993/94:114, bet. 1993/94:KU21, SOU 2001:19, prop. 2001/02:72, bet. 2001/02:KU18, regeringens lagrådsremiss den 2 juni 2005 "Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa" och Lagrådets yttrande däröver den 28 juni 2005 samt prop. 2007/08:168).

Det står klart att föreskriften i 10 kap. 5 § första stycket bemyndigar riksdagen att inom ramen för samarbetet i EU överlåta beslutanderätt som annars tillkommer svenska organ. I bestämmelsen uppställs vissa villkor för överlåtelsen. Där anges också vilka beslutformer som riksdagen ska tillämpa.

Av lagtexten framgår att det finns två villkor för ett beslut om överlåtelse. Enligt det första villkoret krävs att fri- och rättighetsskyddet inom det samarbetsområde till vilket överlåtelsen sker motsvarar det som ges i regeringsformen och i Europakonventionen. I samband med riksdagens överlåtelsebeslut har det inte hävdats att skyddet för fri- och rättigheter inom gemenskaps-samarbetet är för svagt och att överlåtelse därför inte skulle vara möjlig. Utvecklingen tycks dessutom gå i riktning mot en ytterligare förstärkning av skyddet.

När det gäller det andra villkoret, att riksdagen får överlåta beslutanderätt som inte rör principerna för statsskicket, visar de uttalanden som har gjorts att bestämmelsen i det här avseendet ställer två huvudsakliga krav på överlåtelsebeslutet.

För det första får överlåtelsen inte medföra att regeringsformens bestämmelser om statsskickets grunder upphör att vara giltiga. Riksdagens ställning som det främsta statsorganet har här särskilt betonats. En överlåtelse av normgivningskompetens får inte innebära att riksdagens uppgifter urholkas i väsentlig grad.

Det andra kravet innebär att området som inte kan överlåtas även omfattar andra bestämmelser som bär upp grundläggande principer för vårt konstitutionella system. Det har här – enligt ett i sammanhanget ofta citerat uttalande från konstitutionsutskottet

(bet. 1993/94:KU21 s. 27) – som ett exempel särskilt pekats på den fria åsiktsbildningens stora betydelse för det svenska statsskicket.

Om förutsättningarna för överlåtelse enligt 10 kap. 5 § första stycket är uppfyllda kan riksdagen besluta om överlåtelse enligt de former som anges i bestämmelsen. Det sker således genom ett riksdagsbeslut med tre fjärdedels majoritet av de röstande eller i den ordning som gäller för stiftande av grundlag. De två beslutandeformerna är jämställda och alternativa. Riksdagen kan välja enligt vilken form beslutet ska fattas.

Det bör här, vilket uttryckligen framgår av den sista meningen i stycket, påpekas att överlåtelsebeslutet kan meddelas först sedan riksdagen har godkänt den internationella överenskommelse (t.ex. ett nytt EU-fördrag) som ligger till grund för överlåtelsen. För beslutet att godkänna överenskommelsen tillämpas samma former som vid beslutet om överlåtelse enligt 10 kap. 5 § första stycket, t.ex. ett beslut med tre fjärdedels majoritet. För en närmare genomgång av proceduren vid beslut om godkännande och överlåtelse kan hänvisas till yttr. 2008/09:KU3y.

En föreslagen överlåtelse kan tänkas vara oförenlig med villkoren i 10 kap. 5 § första stycket, t.ex. för att den strider mot en bestämmelse som bär upp grundläggande principer i det svenska konstitutionella systemet och därmed rör principerna för statsskicket. Överlåtelsen ligger då inom det s.k. icke-överlåtbara området. Ett beslut om överlåtelse av beslutanderätt förutsätter i ett sådant fall att regeringsformen – eller den grundlag som annars kan tänkas beröras, t.ex. tryckfrihetsförordningen – först ändras. Hindret mot överlåtelsen skulle med andra ord behöva undanröjas. Beslutet om grundlagsändring skulle då meddelas enligt 8 kap. 15 § regeringsformen, dvs. enligt den normala beslutsproceduren vid grundlagsändringar. Som framgått ovan ska i en sådan situation även beslutet att godkänna den aktuella överenskommelsen fattas i grundlagsordning. Det följer av 10 kap. 2 §.

Det här synsättet på bestämmelsen i 10 kap. 5 § första stycket kommer bl.a. till uttryck i regeringens och Lagrådets bedömningar av frågan om ett svenskt godkännande av det konstitutionella fördraget i regeringens lagrådsremiss den 5 juni 2005 och Lagrådets yttrande den 28 juni 2005. Här kan även hänvisas till prop. 2007/08:168 och yttr. 2008/09:KU3y rörande Lissabonfördraget.

I det nämnda yttrandet över det konstitutionella fördraget konstaterade Lagrådet följande: ”Sammanfattningsvis kan Lagrådet



inte se att de befogenheter som Europeiska unionen tilldelas genom fördraget, vare sig kvantitativt eller kvalitativt, rör principerna för det svenska statsskicket i den mening som avses i 10 kap. 5 § regeringsformen. Fri- och rättighetsskyddet måste alltså anses stå i nivå med det i regeringsformen och Europakonventionen. Ett godkännande av fördraget och den därav föranledda överlåtelsen av beslutanderätt kan mot denna bakgrund ske utan grundlagsändring.”

I ett yttrande den 13 juni 2008 över Lissabonfördraget framhöll Lagrådet att det fördraget i princip motsvarade det konstitutionella fördraget. De ändringar som hade gjorts i förhållande till det konstitutionella fördraget var, enligt Lagrådet, inte av det slaget att de var av någon betydelse vid bedömningen av om förutsättningarna i 10 kap. 5 § första stycket för överlåtelse av beslutanderätt var uppfyllda eller inte.

Konstitutionsutskottet uttalade vid prövningen av frågan om Sveriges tillträde till Lissabonfördraget att ”även om riksdagens normgivningsmakt i realiteten minskar är, anser utskottet, kravet på att riksdagen ska ha ställningen som det främsta statsorganet alltså uppfyllt. Inte heller finner utskottet att beslutsöverlåtelsen i andra avseenden rör principerna för statsskicket på ett sådant sätt som förhindrar beslutsöverlåtelse.” Utskottets sammantagna bedömning var att fördraget kunde godkännas inom ramen för gällande grundlagsreglering (yttr. 2008/09:KU3y).

Stadgandet i 10 kap. 5 § första stycket ska enligt förarbetena betraktas som en anvisning avsedd för lagstiftaren och inte för de rättstillämpande organen (prop. 2001/02:72 s. 35). Det är riksdagen som bedömer om en överlåtelse av beslutanderätt t.ex. rör principerna för statsskicket. Domstolar och myndigheter kan enligt dessa uttalanden inte vägra att tillämpa en EG-rättsakt även om de anser att den i sig strider mot viktiga svenska konstitutionella principer. Om en regel i en förordning eller ett direktiv däremot bedöms ligga utanför det område där Sverige har överlåtit beslutanderätt är rättsakten, enligt samma förarbetsuttalanden, inte giltig som EG-rätt i Sverige. Den saknar då rättsverkan här. Sådana situationer, som innefattar frågan om gemenskapens organ har överskridit sina befogenheter, ska normalt avgöras genom att saken underställs EG-domstolen för avgörande.

Till bilden hör här vissa uttalanden som gjordes av regeringen i anslutning till den ändring i 10 kap. 5 § som genomfördes med anledning av tillträdet till EU (prop. 1993/94:114 s. 19 f.).

Bakgrunden var att den tyska författningsdomstolen i flera uppmärksammade avgöranden hade framhållit att den ansåg sig oförhindrad att under vissa förutsättningar pröva EG-rättens förenlighet med nationell rätt, se "Solange I" (1974) och "Solange II" (1986) samt domstolens bedömning av det s.k. Maastrichtfördraget (1993). I Solangedomarna uppställdes ett krav på att fri- och rättighetsskyddet inom EG allmänt sett skulle hålla en nivå som var jämförbar med vad som föreskrevs i den tyska grundlagen. Om så inte var fallet, förbehöll sig domstolen en möjlighet att pröva ifrågasatta EG-rättsakter mot det nationella grundlagsskyddet. Maastrichtdomen innebar bl.a. att domstolen själv tog på sig uppgiften att för tysk del bedöma om EG-rättsakter håller sig inom gränserna för den beslutanderätt som har överlåtits till gemenskapens institutioner. Liknande domstolsprövningar hade även ägt rum i andra medlemsstater.

Regeringen framhöll att det synsätt som kom till uttryck i Maastrichtdomen borde ha giltighet även i Sverige. När det gällde synen på fri- och rättighetsskyddet kom grundprincipen i Solangedomarna att direkt påverka utformningen av 10 kap. 5 § första stycket. Det angavs där bl.a. att beslutanderätt kunde överlåtas till EG "så länge som dessa har ett fri- och rättighetsskydd motsvarande det som ges i denna regeringsform..." (lagtexten återges ovan).

Med anledning av processen att reformera EU-fördragen (se ovan om det konstitutionella fördraget och Lissabonfördraget) har det förts en debatt om huruvida ett svenskt godkännande av fördraget är möjligt utan grundlagsändring, se bl.a. Öberg (red.), *Grundlagarna och EU:s konstitution*, 2005. Det har i ett antal inlägg hävdats att de planerade reformerna "rör principerna för statsskicket" och därmed inte är grundlagsenliga.

#### *Formerna för beslut enligt 10 kap. 5 § regeringsformen*

Beslutskraven vid överlåtelse inom ramen för EU-samarbetet enligt 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen tillkom efter förslag från Grundlagsutredningen inför EG. Om grundlagsordning inte tillämpas, kan riksdagen besluta om överlåtelse genom ett beslut, om tre fjärdedelar av de röstande enas om det. Den lösningen utgjorde, enligt utredningen, "en lämplig avvägning av kravet på en betryggande majoritet för en överlåtelse och behovet av att undvika

att en begränsad minoritet ges möjlighet att blockera Sveriges deltagande i ett fortsatt integrationsarbete” (SOU 1993:14 s. 149 f.). Utredningen diskuterade däremot inte införandet av en s.k. kvorumregel, dvs. krav på att ett visst antal av riksdagsledamöterna deltar i omröstningen.

Vid beslut om överlåtelse av beslutanderätt utanför EU-samarbetet tillämpas 10 kap. 5 § andra stycket. Huvudregeln är då att beslut fattas i grundlagsordning (SOU 1963:17 s. 248 f.). I brådskande situationer får överlåtelse dock ske genom ett beslut om minst fem sjättedelar av de röstande och tre fjärdedelar av ledamöterna förenar sig om beslutet. Kvorumregeln, som tillkom under tvåkammarriksdagen, infördes efter ett initiativ från konstitutionsutskottet (KU 1964:19 s. 60 f.). Om tre fjärdedelar av ledamöterna (i vardera kammaren) instämde i beslutet vanns, enligt utskottet, ”en garanti för att en betryggande majoritet av riksdagens ledamöter är positivt inställd till beslut om delegation”.

En tredje majoritetsregel återfinns i 10 kap. 5 § fjärde stycket om överlåtelse i vissa fall av rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter ”som ej direkt grundar sig på denna regeringsform” och som inte rör EU-samarbetet. Innefattar uppgiften myndighetsutövning kan överlåtelsen ske genom ett riksdagsbeslut som minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig om. Ett sådant beslut kan även meddelas i grundlagsordning. Om den aktuella uppgiften inte innefattar myndighetsutövning tillämpas enkel majoritet i riksdagen (se SOU 1972:15 s. 186 f. och SOU 1984:14 s. 90 f.).

## 30.2 Överväganden

### 30.2.1 En bestämmelse om medlemskap i EU och om annat internationellt samarbete

**Vårt förslag:** En ny bestämmelse införs i 1 kap. regeringsformen i vilken det anges att Sverige är medlem i EU. I bestämmelsen anges vidare att Sverige deltar även inom ramen för FN och Europarådet samt i andra sammanhang i internationellt samarbete.

Sverige deltar aktivt i ett vidsträckt internationellt samarbete bl.a. i politiska, ekonomiska, militära och kulturella frågor samt på miljöområdet. Samarbetet spelar en viktig roll för det svenska samhället

och påverkar regeringens, riksdagens och förvaltningsmyndigheternas dagliga verksamhet och är därmed av stor vikt för medborgarna. Även kommuner berörs i betydande omfattning.

Att Sverige deltar i internationellt samarbete kommer indirekt till uttryck genom bestämmelserna i 10 kap. regeringsformen. Där regleras främst den statsrättsliga procedur som ska iakttas när riket ingår internationella förpliktelser, förutsättningarna för överlåtelse av beslutanderätt och regeringens informations- och samråds-skyldighet i internationella frågor. Regleringen är i stor utsträckning av teknisk natur.

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

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

Som har framgått ovan var en grundtanke vid införandet av regeringsformen att denna borde spegla de faktiska politiska förhållandena i landet. På EU-området kan regeringsformen knappast anses leva upp till denna målsättning. Hänvisningarna till EU sker i fyra spridda och mer funktionellt inriktade bestämmelser. Medlemskapet går bara att indirekt utläsa ur dessa. Vi menar att EU-medlemskapet tydligt bör framgå för den som tar

del av regeringsformen. Att Sverige är medlem i EU bör därför anges redan i 1 kap. om statskicketets grunder. Däremot finns det inte anledning att låta medlemskapets konsekvenser framgå av var och en av de bestämmelser i regeringsformen som på olika sätt påverkas.

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

Regeringsformen innehåller inte heller någon allmän bestämmelse som på ett mer omedelbart sätt berör vårt övriga internationella samarbete direkt med andra länder och inom ramen för olika internationella organisationer. Mot bakgrund av samarbetets betydelse för det svenska samhället framstår detta som en brist i regeringsformen. Det bör uttryckligen framgå att Sverige deltar i internationellt samarbete. Frågan är av sådan betydelse att en bestämmelse om detta bör införas redan i 1 kap. om statskicketets grunder. Det finns anledning att i bestämmelsen särskilt framhålla det samarbete som sker inom ramen för FN och Europarådet. Att FN och Europarådet lyfts fram i grundlagstexten utesluter naturligtvis inte att värdefullt samarbete också sker i andra former, exempelvis i andra internationella organisationer eller genom bilateralt samarbete.

### 30.2.2 Villkoren för överlåtelse av beslutanderätt till EU

**Vår bedömning:** Det finns inte skäl att ändra de materiella villkoren för överlåtelse av beslutanderätt inom ramen för samarbetet i EU.

Regeln i nuvarande 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen (som motsvaras av 10 kap. 6 § i vårt förslag) om överlåtelse av beslutanderätt inom ramen för samarbetet i EU fick sin nuvarande lydelse den 1 januari 2003. Bestämmelsens utformning var resultatet av en kompromiss mellan sex av de sju politiska partier som var representerade i 1999 års författningsutredning. Den avsågs kodifiera ett rättsläge som tidigare bara hade framgått av olika förarbetsuttalanden. Bestämmelsen i dess nuvarande lydelse användes för första gången i samband med riksdagens beslut 2008 med anledning av Lissabonfördraget.

Ett tänkbart argument för att ändra i överlåtelseregeln vore att dess utformning lägger hinder i vägen för Sveriges fortsatta deltagande i EU-samarbetet. Den frågan aktualiserades under den svenska ratificeringsprocessen rörande det konstitutionella fördraget och Lissabonfördraget. Som framgått ovan har regeringen, Lagrådet och – när det gäller Lissabonfördraget – konstitutionsutskottet gjort bedömningen att fördragen inte innebar överlåtelse av beslutanderätt som ”rör principerna för statsskicket”. Den aktuella överlåtelsen rymdes därmed inom de ramar som ställs upp i 10 kap. 5 § första stycket. Det tycks således inte finnas anledning att på denna grund ändra i 10 kap. 5 § första stycket. Några argument som ger anledning till en annan slutsats kan inte sägas ha framkommit i den debatt som har förts om det konstitutionella fördragets förenlighet med regeringsformen.

En kritik som har framförts mot bestämmelsen i 10 kap. 5 § första stycket är att den är alltför diffus för att leva upp till de krav som bör ställas på en rättsligt verkande regel. Bestämmelsen inbjuder, enligt kritiken, till att politiska bedömningar och maktförhållanden i riksdagen, snarare än juridiska bedömningar, avgör hur överlåtelseregeln tillämpas. Mot detta kan anföras att det även på andra områden i första hand är riksdagen som tillämpar och uttolkar bestämmelser i regeringsformen. Inte sällan är dessa relativt vagt formulerade. Ett tydligt exempel är de bedömningar som riksdagen har att göra enligt nuvarande 2 kap. 12 § andra stycket vid inskränkningar av fri- och rättigheter. Inskränkningen får enligt första meningen i stycket göras endast för att ”tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle”. Enligt styckets andra mening ska en proportionalitetsbedömning genomföras.

Det finns knappast förutsättningar för att i grundlagstexten på ett mer detaljerat sätt ange de materiella villkoren för överlåtelse.

Dessa kommer även i framtiden att behöva bli föremål för riksdagens tolkning. Det gäller särskilt den närmare betydelsen av konstitutionsutskottets uttalanden om gränserna för överlåtelse, vilka får anses vara den främsta rättskällan på området (se ovan och bet. 1993/94:KU21). I det här sammanhanget kan det dock konstateras att det från rättslig synvinkel går att ha vissa invändningar mot uttrycket "inte rör principerna för statsskicket". Det är tveksamt om man genom bruket av verbet "rör" på ett helt korrekt sätt återger innehållet i de uttalanden som avses. Vi menar dock att bristen i detta avseende inte är tillräcklig för att motivera en ändring.

I flera medlemsstater har frågeställningen om det grundläggande förhållandet mellan EG-rätt och nationell rätt varit föremål för domstolsprövning. Det har bl.a. gällt frågan om vilka rättsliga effekter som ska följa av att gemenskapsrätten överskrider de överlåtelsevillkor som ställs upp i en nationell konstitution (jfr de tyska "Solange-domarna" som främst avsåg fri- och rättighets-skyddet). Någon liknande prövning har inte förekommit i Sverige. Förarbetsuttalanden skulle närmast tyda på att en sådan granskning inte vore möjlig här (prop. 2001/02:72 s. 35).

Vi ställer oss tveksamma till ett sådant synsätt. Bestämmelsen i 10 kap. 5 § första stycket är en rättsligt bindande regel vars ordalydelse inte utesluter domstolsprövning under de förutsättningar som regeringsformen generellt ger för en sådan prövning. Om en prövning inte ska vara möjlig behöver detta uttryckas i grundlagstexten. Ett förarbetsuttalande kan inte tillmätas en sådan effekt.

Det framstår med andra ord inte som uteslutet att frågan om en rättsakt från EG är förenlig med överlåtelsevillkoren i regeringsformen kan bli föremål för prövning i svensk domstol. Prövningen av dessa frågor är således i formell mening inte enbart förbehållen riksdagen i samband med dess beslut om överlåtelse av beslutanderätt. Det kan inte heller hävdas att förenligheten med överlåtelsevillkoren bara kan bedömas med utgångspunkt i vad som gällde vid tidpunkten för överlåtelsebeslutet. I realiteten torde saken dock endast kunna bli aktuell för domstolsprövning om mycket speciella förhållanden föreligger, t.ex. i den mindre sannolika situationen att EU:s fri- och rättighetsskydd kraftigt försvagas. Det kan i det sammanhanget noteras att svenska processuella regler förutsätter en konkret prövning, dvs. att frågan blir aktuell i ett konkret tillämpningsfall vid domstol.

Sammantaget finns det enligt vår mening inte anledning att ändra de konstitutionella förutsättningarna för överlåtelse av beslutanderätt inom ramen för EU-samarbetet.

### 30.2.3 En enhetlig omröstningsregel vid överlåtelse av beslutanderätt

**Vårt förslag:** Ett s.k. kvorumkrav införs vid överlåtelse av beslutanderätt inom ramen för samarbetet i EU. Enligt förslaget kan riksdagen besluta om överlåtelse, om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter enas om det. Även fortsättningsvis ska överlåtelse kunna ske i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

Vidare införs en omröstningsregel av detta slag även vid överlåtelse av beslutanderätt i andra fall. Överlåtelse som i dag endast förutsätter en enkel majoritet i riksdagen påverkas dock inte av den nya regeln.

Riksdagen kan enligt nuvarande 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen besluta om överlåtelse av beslutanderätt inom EU-samarbetet om tre fjärdedelar av de röstande förenas om det. Något krav på att denna majoritet även ska utgöra en viss andel av ledamöterna ställs inte upp. Det finns således inget kvorumkrav. I teorin vore det således tillräckligt för ett giltigt överlåtelsebeslut att tre av fyra närvarande riksdagsledamöter röstade för överlåtelsen.

De överlåtelsebeslut som är aktuella på EU-området kan ha långtgående konstitutionella konsekvenser för Sverige. Riksdagen har bl.a. möjlighet till en omfattande överlåtelse av den normgivningskompetens som följer av regeringsformen. Beslut av det slaget bör inte kunna meddelas utan att det säkerställs att en betryggande majoritet av riksdagens ledamöter stöder beslutet. En beslutsregel som ställer krav på att en viss andel av ledamöterna deltar torde även ha en symbolisk betydelse för att markera frågans vikt. Vi menar därför att en kvorumregel bör införas i regeringsformen vid överlåtelse av beslutanderätt inom ramen för EU-samarbetet. Det bör således finnas ett krav på att den majoritet som röstar för överlåtelse även motsvarar en viss andel av riksdagens ledamöter.



Det framstår som rimligt att utforma kvorumkravet så att beslutsmajoriteten motsvarar mer än hälften av ledamöterna. Som jämförelse kan nämnas bestämmelsen i nuvarande 8 kap. 16 § regeringsformen som rör ändringar av huvudbestämmelser i riksdagsordningen. Beslutsregeln i 10 kap. 5 § första stycket skulle således innebära att riksdagen kan besluta om överlåtelse om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter enas om det.

I 10 kap. 5 § regeringsformen uppställs i dag skilda omröstningsregler vid överlåtelse av beslutanderätt till olika internationella organ. Den skiftande regleringen är inte resultatet av något samlat övervägande utan har snarare historiska förklaringar. Nya överlåtelsebestämmelser har, i takt med utvecklingen av Sveriges deltagande i internationellt samarbete, införts utan någon närmare anpassning av tidigare bestämmelser.

Det kan ifrågasättas om den varierade regleringen på området bör behållas. De olika formkraven i 10 kap. 5 § kan bidra till att systemet för överlåtelse upplevs som komplicerat. Det framstår dessutom som tveksamt om de nuvarande skillnaderna i omröstningsreglerna är sakligt motiverade. Här kan som exempel nämnas att överlåtelse enligt nuvarande 10 kap. 5 § andra stycket (dvs. överlåtelse utanför EU-området i vissa fall) styrs av betydligt strängare formkrav än vad som gäller enligt första stycket vid överlåtelse inom ramen för EU-samarbetet. Detta trots att överlåtelse av beslutanderätt med anledning av EU-samarbetet normalt sett har mer långtgående verkningar än sådan överlåtelse som avses i andra stycket.

Det bör mot denna bakgrund införas en enhetlig reglering av omröstningsreglerna vid överlåtelse av beslutanderätt. Den nya regleringen bör ligga i linje med vårt förslag när det gäller överlåtelse på EU-området. Riksdagen ska således i samtliga fall ha möjlighet att besluta om överlåtelse, om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter enas om det. Överlåtelse ska också kunna ske i den ordning som gäller för stiftande av grundlag. Vårt förslag påverkar inte överlåtelser som endast förutsätter en enkel majoritet i riksdagen.

# 31 Krig, krigsfara och nödsituationer

## 31.1 Bakgrund

### 31.1.1 Krig och krigsfara

#### *Den nuvarande regleringen*

Vi har i Sverige valt att redan i fredstid införa regler som så långt det är möjligt skapar en grund för legalt handlande även i krigstid. Dessa regler finns i 13 kap. regeringsformen om krig och krigsfara. Syftet med reglerna är dels att minska riskerna för tvister om huruvida statsmakterna har handlat rättsenligt, dels att försvåra för oansvariga grupper att ta makten. Enligt detta synsätt bör man inte förlita sig på den s.k. konstitutionella nödrätten, dvs. grundsatsen att statsmakterna, när samhällets bestånd hotas, kan åsidosätta grundlag och ändå göra anspråk på att handla rättsenligt. Det har inte heller bedömts som aktuellt att införa en möjlighet att i kriser ändra grundlag genom en särskilt snabb procedur.

Det finns inte någon definition i regeringsformen eller i förarbetena av begreppen krig och krigsfara. Grundlagberedningen anförde angående begreppet krig att det inte var möjligt att vare sig i lag- eller motivtext närmare ange vilka slags handlingar eller händelser som ska anses innebära att krigstillstånd råder. Beredningen förutsatte dock att regeringsformens bestämmelser om krig alltid ska vara tillämpliga om riket är helt eller delvis ockuperat. Uppgiften att avgöra om krigstillstånd råder åvilar enligt beredningen i första hand regeringen (SOU 1972:15 s. 216). Justitieministern anslöt sig till beredningens uttalanden i frågan (prop. 1973:90 s. 446 f.).

Reglerna i 13 kap. regeringsformen om krig och krigsfara är långtgående och innebär bl.a. att en inom riksdagen utsedd krigsdelegation ska träda i riksdagens ställe vid krig eller krigsfara, om förhållandena kräver det. Krigsdelegationen och regeringen kan

i samråd eller var för sig besluta att riksdagen ska återta sina befogenheter (2 §). Medan krigsdelegationen är i riksdagens ställe utövar den, med vissa undantag, de befogenheter som annars tillkommer riksdagen (3 §). Är riket i krig och kan regeringen till följd av detta inte fullgöra sina uppgifter, kan riksdagen bestämma om bildande av regering och om regeringens arbetsformer (4 §).

Om varken riksdagen eller krigsdelegationen, till följd av att riket är i krig, kan fullgöra sina uppgifter, ska regeringen handha dessa i den mån den finner det behövt för att skydda riket och slutföra kriget (5 §). Bestämmelserna ger vidare en möjlighet för regeringen att efter bemyndigande i lag meddela föreskrifter som annars ska meddelas av riksdagen (6 §). Regeringen får dock inte, med stöd av bestämmelserna i 5 och 6 §§, stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen. Är riket i krig eller omedelbar krigsfara, kan regeringen med stöd av riksdagens bemyndigande besluta att de uppgifter som enligt grundlag ankommer på regeringen, med vissa undantag, ska fullgöras av någon annan myndighet (8 §).

Vidare innebär regeringen i 13 kap. regeringsformen att det särskilda förfarandet enligt 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen för beslut om lag som begränsar fri- och rättigheter inte ska tillämpas när riket är i krig eller omedelbar krigsfara eller om krigsdelegationen i annat fall har trätt i riksdagens ställe (7 §). Kapitlet innehåller också bestämmelser om bl.a. val till riksdagen (12 §) och om beslutanderätten i kommunerna (13 §).

I 13 kap. regeringsformen finns även regler om vad ska gälla vid en eventuell ockupation av riket. Enligt 13 kap. 10 § gäller följande. Riksdagen och regeringen får inte fatta beslut på ockuperat område. På ockuperat område får inte heller utövas befogenhet som tillkommer någon i egenskap av riksdagsledamot eller statsråd. Vidare åligger det varje offentligt organ att på ockuperat område handla på det sätt som bäst gagnar försvarsansträngningarna och motståndsverksamheten samt civilbefolkningens skydd och svenska intressen i övrigt. Ett offentligt organ får inte i något fall meddela beslut eller vidta åtgärder som i strid med folkrättens regler ålägger någon svensk medborgare att lämna ockupationsmakten bistånd. Val till riksdagen eller beslutande kommunala församlingar får inte hållas på ockuperat område.

Om någon del av riket är ockuperat när val ska hållas, får riksdagen, med vissa undantag, besluta de jämkningar av reglerna i 3 kap. regeringsformen som är påkallade (12 § andra stycket).

Vidare gäller att statschefen ska anses förhindrad att fullgöra sina uppgifter som statschef när han eller hon befinner sig på ockuperat område (11 §).

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

I Författningsutredningens förslag till ny regeringsform (SOU 1963:16–19) återfanns ett kapitel 10 med rubriken Särskilda bestämmelser för krig och andra utomordentliga förhållanden. Kapitlet innehöll bestämmelser om beredskapsbudgetar, fullmaktslagar, förutsättningar för insättande av krigsmakten i strid, riksmöte och val till riksdagen under krig och krigsfara, krigsdelegation, beslutförhet, delegering av myndigheternas uppgifter samt befogenheter för regeringen att i krig överta riksdagens eller krigsdelegationens uppgifter om dessa organ var hindrade att sammanträda.

Kapitel 12 i Grundlagberedningens förslag till ny regeringsform hade rubriken Krig och krigsfara. Beredningen ansåg i likhet med Författningsutredningen att de konstitutionella bestämmelserna om krig och andra utomordentliga förhållanden lämpligen borde samlas i ett kapitel i den nya grundlagen. Även i fråga om de ämnen som skulle behandlas i detta kapitel instämde beredningen i huvudsak i Författningsutredningens bedömning. Beredningen tog emellertid i sitt förslag även in regler om skydd för statsskicket i händelse av ockupation. Varken riksdagen eller krigsdelegationen skulle enligt förslaget kunna fatta beslut på ockuperat område och vissa beslut skulle över huvud taget inte kunna fattas där (SOU 1972:15 s. 214 f.).

I propositionen anslöt sig departementschefen i allt väsentligt till Grundlagberedningens ståndpunkter beträffande reglerna om krig och krigsfara men hade en annan uppfattning i fråga om riksdagens befogenheter på ockuperat område. Beträffande reglerna om ockupation anförde departementschefen att det under remissbehandlingen hade ifrågasatts om ockupation över huvud taget är ett ämne som lämpar sig för grundlagsreglering och att det enligt hans mening fanns fog för en viss tvekan. Han ansåg emellertid att det kunde vara av värde att i grundlag ha vissa regler i detta hänseende som syftar till att stärka medborgarnas ställning i deras motstånd mot en ockupationsmakt och att den föreslagna regleringen i stort sett hade en lämplig omfattning och ett ändamåls-

enligt innehåll. Han föreslog dock en avvikelse från beredningens förslag i fråga om riksdagens befogenheter att fatta beslut på ockuperat område. Departementschefen föreslog att riksdagen skulle få fatta beslut på sådant område om minst tre fjärdedelar av ledamöterna deltar i avgörandet (prop. 1973:90 s. 443 f.).

Reglerna i 13 kap. regeringsformen har ändrats vid sex tillfällen sedan ikraftträdandet 1975. Ändringarna har bl.a. inneburit att bestämmelserna i nuvarande 7 § om att det särskilda förfarandet enligt 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen inte ska tillämpas när riket är i krig eller omedelbar krigsfara och 13 § om beslutanderätten i kommunerna införts. Den mest omfattande ändringen av reglerna i kapitlet genomfördes efter Folkstyrelsekommitténs delbetänkande *Folkstyrelsen under krig och krigsfara* (SOU 1986:28).

Kommittén hade bl.a. fått i uppdrag att studera frågan om statsorganens verksamhet under ockupation. Bakgrunden till detta uppdrag var en mediadebatt om grundlagsregleringen av förhållandena under krig och krigsfara. Debatten gällde dels om det över huvud taget är lämpligt att ha grundlagsbestämmelser i ämnet, dels utformningen av de regler som gällde de statliga organens verksamhet under ockupation. Gunnar Myrdal gav 1982 ut boken *Hur styrs landet?*. Han riktade där hård kritik mot den nya regeringsformen, bl.a. mot reglerna om krig och krigsfara. I krig måste det enligt Gunnar Myrdal finnas utrymme för konstitutionell nödrätt och att i förväg reglera hur landet ska styras vid krig eller krigsfara utgjorde enligt hans mening ett praktexempel på juridisk tilltagsenhet. Hans slutsats var att 13 kap. regeringsformen borde upphävas utan att ersättas med andra regler. Andra debattörer menade att reglerna om ockupationsförhållanden var uttryck för naivitet och defaitism.

I sitt delbetänkande lämnade Folkstyrelsekommittén förslag till ändringar i de bestämmelser i 13 kap. regeringsformen som tar sikte på ockupation. Kommittén föreslog en ändring av 13 kap. 10 § första stycket som innebar att varken riksdagen, krigsdelegationen eller regeringen skulle få fatta beslut på ockuperat område och att inte heller befogenhet som tillkommer någon i egenskap av ledamot av dessa organ skulle få utövas där. Kommittén föreslog också en ändring i bestämmelsens tredje stycke som innebar att val till riksdagen eller kommunala församlingar inte fick hållas på ockuperat område.

När det gäller frågan om grundlagen bör innehålla regler om ockupation anförde Folkstyrelsekommittén att man inte kunde bortse från möjligheten att Sverige i ett kommande krig skulle kunna bli helt eller delvis ockuperat och att det måste vara en uppgift för grundlagsreglerna att se till att det finns organ som på laglig grund kan leda kampen för befrielse, antingen från fria delar av landet eller, om nödvändigt, från ett annat land. Kommittén pekade på risken att riksdagen från ockuperat område kunde rycka undan den konstitutionella basen för en regering som befinner sig i frihet och att en tillfångatagen regering, under återopande av att riksdagen inte kan fullgöra sina uppgifter, skulle kunna förklara sig överta dessa. Det skulle enligt kommittén även kunna uppkomma en konkurrenssituation mellan två regeringar om några statsråd föll i fiendens händer medan andra var i frihet. Kommittén framhöll också att regler som berör förhållanden under ockupation på intet sätt var ett uttryck för defaitism (SOU 1986:28 s. 19 f. och 43 f.).

Propositionen utformades i huvudsak i enlighet med kommitténs förslag (prop. 1987/88:6). Konstitutionsutskottet godtog på samtliga punkter propositionens förslag och grundlagen ändrades i enlighet med detta (KU 1986/87:16).

Inom ramen för vår samlade översyn av regeringsformen har vi gett en expertgrupp i uppdrag att göra en allmän översyn av reglerna i 13 kap. regeringsformen om krig och krigsfara. Gruppens arbete har redovisats i rapporten *Krisberedskapen i grundlagen – Översyn och internationell utblick* (SOU 2008:61). Rapporten innehåller ett arbete av fil. dr. Anna Khakee med bl.a. en översikt av konstitutionella regler rörande krig och andra extraordinära förhållanden i EU:s medlemsländer samt i Norge och Schweiz.

Den internationella översikten visar att det svenska regelverket om krig och krigsfara i 13 kap. regeringsformen i vissa delar är unikt och i andra hänseenden mycket likt regleringen i andra europeiska länder. Enligt kartläggningen är Sverige i ett europeiskt perspektiv unikt i sin konstitutionella reglering av ockupationstillstånd – inget annat europeiskt land kommer i närheten av den noggranna reglering i fall av ockupation som Sverige har. Däremot är Sverige inte ovanligt när det gäller graden av reglering av frågor om krig och krigsfara generellt. Kartläggningen visar att den svenska konstitutionella regleringen av krig och krigsfara inte tillhör vare sig de mest eller minst detaljerade på området utan ligger någonstans i mitten på skalan.

### 31.1.2 Befogenheten att sätta in rikets försvarsmakt m.m.

#### *Befogenheten att sätta in rikets försvarsmakt*

Enligt 10 kap. 9 § första stycket regeringsformen får regeringen sätta in rikets försvarsmakt eller en del av denna i strid för att möta ett väpnat angrepp mot riket. Vidare sägs i bestämmelsen att svensk väpnad styrka i övrigt får sättas in i strid eller sändas till ett annat land endast om (i) riksdagen medger det, (ii) det är medgivet i lag som anger förutsättningarna för åtgärden eller (iii) en skyldighet att vidta åtgärden följer av en internationell överenskommelse eller förpliktelse som har godkänts av riksdagen.

Bestämmelsen behandlar kompetensfördelningen mellan riksdag och regering när det gäller frågor som har att göra med rikets försvar. De militära myndigheternas uppgifter och befogenheter regleras däremot inte i grundlagen.

Regleringen kan sägas innebära att grundlagen anger förutsättningarna för regeringen att på detta speciella område agera utan att ha stöd i lag eller först ha inhämtat riksdagens medgivande. Vid ett väpnat angrepp kan regeringen sätta in en svensk styrka även utanför landets gränser. När det gäller sättet att bestämma förutsättningarna för ett regeringsbeslut om att sätta in försvarsmakten anknyter grundlagsbestämmelsen till FN-stadgans regler om nationernas rätt till självförsvar. Enligt artikel 51 inträder staternas rätt till självförsvar i händelse av ett väpnat angrepp ("if an armed attack occurs"). Grundlagberedningen ansåg att det var principiellt riktigt att anknyta den svenska grundlagen till denna terminologi och göra regeringens rätt att disponera försvarskrafterna beroende av ett väpnat angrepp mot landet. Formuleringen utesluter att regeringen beslutar om preventivkrig eftersom ett väpnat angrepp ska kunna konstateras (SOU 1972:15 s. 189). I förarbetena till lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning angavs att det torde stå klart att en rätt till självförsvar gäller även vid ett terroristangrepp som är så storskaligt att det är att betrakta som ett väpnat angrepp mot landet enligt artikel 51 i FN-stadgan (prop. 2005/06:111 s. 11).

### *Krigsförklaring*

Enligt 10 kap. 9 § andra stycket regeringsformen får en förklaring att riket är i krig, utom vid väpnat angrepp mot riket, inte ges utan riksdagens medgivande.

Enligt Grundlagberedningen kan en krigsförklaring tänkas orsaka ett läge där regeringen har formella förutsättningar att föra krig. Det tillstånd som uppkommer genom krigsförklaringen kan också tänkas försätta riksdagen i en sådan tvångssituation att dess medverkan kan erhållas lättare än annars. Beredningen yttrade vidare att en krigsförklaring har viktiga rättsverkningar, både enligt folkrätten och enligt svensk rätt, och att den därutöver kan ha politiska verkningar (SOU 1972:15 s. 189). På grund av det anförda infördes i paragrafen ett uttryckligt förbud för regeringen att utan riksdagens medgivande utfärda krigsförklaring utom vid väpnat angrepp.

Företeelsen krigsförklaring torde i dag vara folkrättsligt obsolet. En krigsförklaring har dock fortfarande viktiga nationella rättsverkningar. En krigsförklaring innebär att riket är i krig, vilket i sin tur medför att en rad beredskapslagar blir tillämpliga, exempelvis förfogandelagen (1978:262), 6–9 §§ ransoneringslagen (1978:268), lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. samt lagen (1999:890) om försäkringsverksamhet under krig eller krigsfara m.m. En krigsförklaring innebär även att vissa av bestämmelserna i 22 kap. brottsbalken om landsförräderi m.m. blir tillämpliga.

### *Bemyndigande till försvarsmakten*

Enligt 10 kap. 9 § tredje stycket regeringsformen kan försvarsmakten bemyndigas att använda våld i enlighet med internationell rätt och sedvänja för att hindra kränkning av rikets territorium i fred eller under krig mellan främmande stater.

Bakgrunden till bestämmelsen är att det kan befaras att en väpnad aktion mot riket föregås av eller inleds genom åtgärder som i ett första skede framstår som begränsade suveränitetskränkningar. Sådana åtgärder måste kunna bemötas och det är möjligt att man inte alltid kan invänta prövning av regeringen. Detsamma gäller neutralitetskränkningar under krig mellan andra stater. Mot-



åtgärder måste alltså kunna sättas in av försvarsmakten. Regeln i 10 kap. 9 § tredje stycket gör detta möjligt. Bemyndigande för försvarsmakten med stöd av bestämmelsen finns i förordningen (1982:756) om försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m.

### 31.1.3 Nödsituationer

Det finns inte någon särskild reglering, motsvarande den i 13 kap. regeringsformen, som ökar handlingsutrymmet för statsorganen i civila nödsituationer. Sådana nödsituationer får hanteras inom ramen för de allmänna reglerna i regeringsformen.

Regeringsformen innehåller regler som gör det möjligt för statsmakterna att i stor omfattning vidta åtgärder och fatta de beslut som är nödvändiga i civila krislägen. Det finns t.ex. alltid en riksdag som kan sammanträda med kort varsel, vid behov utanför Stockholm, och det finns möjligheter att i riksdagen snabbbehandla ett av regeringen väckt ärende som är brådskande. Bestämmelserna i 8 kap. regeringsformen om delegering av normgivningsmakt är också av stor betydelse, liksom regeringens möjlighet att styra de statliga myndigheterna.

Statsmakternas handlingsmöjligheter i en civil kris styrs också av reglerna i 7 kap. 3 och 4 §§ regeringsformen om att regeringsärenden avgörs av regeringen vid regeringssammanträde. Alla statsråd får delta i regeringssammanträde och minst fem statsråd ska delta. Beslutsfattandet är alltså kollektivt. Regeringsformen har därmed i princip tagit avstånd från att i formell mening införa ministerstyre i regeringen, dvs. att låta ett statsråd även statsrättsligt sett avgöra ärendena. Enligt andra meningen i 7 kap. 3 § regeringsformen kan vissa ärenden avgöras av departementschefen under överinseende av statsministern. Dessa s.k. kommandomål räknas upp i lagen (1974:613) om handläggningen av vissa regeringsärenden. Det är bl.a. fråga om ärenden som gäller föreskrifter om Försvarsmaktens mobilisering, ärenden om kommendering och placering av militär personal, om totalförsvarspiktigas, reservofficerares och reservpersonals inkallelse och tjänstgöring i Försvarsmakten och om tillträde till svenskt territorium för annan stats örlogsfartyg m.m. Det är främst kravet på snabbhet som motiverar att kommandomålen kan avgöras i enklare former än andra regeringsärenden. Det har framhållits att

skyndsam behandling blir än viktigare om riket skulle hamna i en krissituation. Att statsministern har överinseende över avgörandena innebär att även han eller hon har ett konstitutionellt ansvar för dem.

Frågan om grundlagen bör innehålla särskilda regler för de högsta statsorganens verksamhet i civila nödsituationer har endast kortfattat berörts i tidigare utrednings- och lagstiftnings-sammanhang. Behovet av sådana regler har dock aktualiserats vid flera tillfällen av konstitutionsutskottet. Vid tiden för grundlags-reformen uppstod extraordinära situationer i samband med en flygplanskapning på Bulltofta 1972, ett bankrån med gisslantagning på Norrmalmstorg 1973 och en ockupation av den västtyska ambassaden i Stockholm 1975. Regeringens agerande i dessa situationer följde inte gällande lag och grundlag. Konstitutions-utskottet fann dock vid sina granskningar inte anledning att rikta kritik mot regeringen (se SOU 2008:61 s. 81 f.).

Enligt en uppsats av Claes Eklundh och Nils Stjernquist borde grundlagen inte ändras. Författarna tar avstånd från såväl särskilda grundlagsregler för krissituationer i fredstid som en allmän generalfullmakt, ministerstyre och möjlighet till snabbändring av grundlag (se uppsatsen *Krissituationerna och regelverket*, Jonasson m.fl. (red.), *När krisen kommer*, 1994, s. 28 f.).

I betänkandet *Sverige och tsunamin – granskning och förslag* (SOU 2005:104) från 2005 års katastrofkommission samt i rapporten *Krishantering i Regeringskansliet* av utredaren Christina Salomonson uppmärksammades att en reglering motsvarande den i 13 kap. regeringsformen inte finns för civila kriser. Både kommissionen och utredaren ansåg att det kunde finnas skäl att se över 13 kap. regeringsformen. Kommissionen angav att behovet av kompletteringar för fredstida kriser kan behöva uppmärksammas. Kommissionen uttalade vidare att den då gällande organisationen inte kunde garantera utförandet av de grundläggande uppgifterna vid krishantering och noterade i det sammanhanget bl.a. att det för att regeringsbeslut ska kunna fattas krävs att minst fem statsråd deltar vid sammanträdet (betänkandet s. 308 f.).

## 31.2 Överväganden

### 31.2.1 Regler om krig och krigsfara i regeringsformen

**Vår bedömning:** Regeringsformen bör även fortsättningsvis innehålla regler om krig och krigsfara.

Det har länge funnits en bred enighet om att den konstitutionella nödrätten är en alltför osäker grund för statsmakternas handlande i orostider och att grundlagen därför bör innehålla regler om krig och krigsfara. Grundlagen kan också sägas ha sin största betydelse just i sådana tider. Sveriges säkerhetspolitiska situation har visserligen förändrats positivt sedan regeringsformen tillkom och efter det att reglerna om krig och krigsfara senast ändrades och debatterades. Regering och riksdag har dock gjort bedömningen att man inte kan utesluta militära incidenter eller att ett militärt hot mot Sveriges frihet och självständighet skulle kunna uppstå i framtiden (se SOU 2008:61 s. 24 f.). Även om risken för krig har minskat kan en sådan risk inte uteslutas.

Konstitutionell nödrätt strider mot principen om maktutövningens lagbundenhet och det finns enligt vår mening inte anledning att nu frångå den hittills gällande bedömningen att planeringen inte bör få bygga på den konstitutionella nödrätten som princip. Vår slutsats blir därför att grundlagen även fortsättningsvis bör innehålla regler om krig och krigsfara.

### 31.2.2 Regeringsformens särskilda regler om ockupation

**Vår bedömning:** Reglerna om vad som ska gälla under en eventuell ockupation av Sverige bör finnas kvar.

Reglerna om vad som ska gälla under en eventuell ockupation av Sverige syftar till att trygga den svenska folkstyrelsen oavsett hur krigshändelserna utvecklar sig. Genom reglerna ska ockupationsmakten hindras från att utnyttja svenska offentliga organ för sina syften. Ockupationsmakten ska inte heller kunna hålla val som legitimerar nya beslutande församlingar.

Argumenten för en begränsning av möjligheterna för svenska offentliga organ att fatta beslut på ockuperat område är alltså dels

att en främmande makt kan tänkas vilja skapa ett lagstiftande organ som kan gå den främmande maktens ärenden och som samtidigt har ett sken av laglighet, dels att ockupationsmakten kan befaras utsätta svenska offentliga organ för obehöriga påtryckningar.

Det främsta argumentet mot en sådan begränsning är att det normalt är bättre för medborgarna att den offentliga makten utövas av den egna statens organ även om det sker på ockuperat område.

Vid regeringsformens tillkomst beslutade man sig, efter tydlig tvekan, för en avvägning som innebar att krigsdelegationen blev förbjuden att fatta beslut på ockuperat område men att riksdagen kunde fatta beslut på sådant område, under förutsättning att tre fjärdedelar av ledamöterna deltog i avgörandet. Något förbud för regeringen att fatta beslut på ockuperat område infördes således inte.

Denna ordning kritiserades och genom den grundlagsändring som följde på Folkstyrelsekommitténs betänkande infördes från och med den 1 januari 1989 det nu gällande totalförbudet i 13 kap. 10 § regeringsformen för riksdagen, krigsdelegationen och regeringen att fatta beslut på ockuperat område. Avsikten var att på detta sätt undvika dels att riksdagen från ockuperat område skulle kunna sätta regeringen åt sidan om denna befann sig i frihet, dels det omvända fallet att en tillfångatagen regering enligt 13 kap. 5 § regeringsformen skulle förklara sig överta riksdagens uppgifter. Bestämmelsen i 13 kap. 10 § hindrar också att det uppträder två statsrådskonstellationer (med vardera minst fem statsråd), den ena på ockuperat område och den andra i frihet, som båda gör anspråk på att vara landets enda lagliga regering.

De nuvarande reglerna om ockupation i 13 kap. regeringsformen är alltså ett resultat av Folkstyrelsekommitténs arbete. Det ska till mycket starka skäl för att nu på nytt ändra regleringen på detta område. Vissa skäl kan dock anföras för en reform av regleringen och det finns anledning att överväga om de skälen är tillräckligt bärande.

Det kan först konstateras att inget av de länder som studerats i den internationella kartläggning som bifogats expertgruppens rapport (SOU 2008:61 s. 129 f.) har regler som liknar regeringsformens reglering av ockupationstillstånd. I en del länder finns regler om att parlamentet och andra organ inte får upplösas under belägringstillstånd och om att mandatperioder förlängs samt om att maktbefogenheter och normgivningskompetens flyttas under ett sådant tillstånd. Det finns dock inte någon motsvarighet till de

svenska reglerna om begränsningar för riksdagen, regeringen, riksdagsledamöter, statsråd och statschefen på ockuperat område. Detta gäller även för länder som, till skillnad från Sverige, har omfattande och sentida erfarenheter av ockupation. Vid en europeisk jämförelse framstår alltså de svenska reglerna som unika.

Det kan också noteras att den s.k. Venedigkommissionen inom Europarådet, som i andra avseenden behandlat konstitutionella regler under krig och andra extraordinära förhållanden, inte har utfärdat några rekommendationer om vilka regler som bör gälla vid ockupation.

Det kan vidare beaktas att det i folkrätten finns regler om en ockupationsmakts befogenheter och hur dessa avgränsas. För en mer utförlig redogörelse för de folkrättsliga reglerna på området hänvisas till Folkrättskommitténs betänkande *Folkrätten i krig* (SOU 1984:56 s. 271 f.). I folkrättslig mening är ockupation ett tillfälligt besittningstagande av det ockuperade landet i avvaktan på en fredsuppgörelse. Den ockuperade staten behåller i formell mening sin suveränitet. Det finns inte stöd i folkrätten för någon lydnads- eller lojalitetsplikt mot ockupanten för befolkningen i den ockuperade staten. Genom att befolkningen i det ockuperade området behåller sitt ursprungliga medborgarskap ska den följa de bestämmelser som den ockuperade staten utfärdar. Det kan konstateras att ockupation till följd av anfallskrig är ett brott mot folkrätten medan ockupation efter ett försvarskrig kan vara folkrättsenlig om den avslutas i rimlig tid.

I 1907 års IV. Haagkonvention och 1949 års IV. Genèvekonvention samt i Genèvekonventionens första tilläggsprotokoll från 1977 finns regler om en ockupationsmakts befogenheter och hur dessa avgränsas samt om civilbefolkningens rättigheter vid ockupation. Sedan ockupationen har blivit ett faktum övergår enligt folkrätten en stor del av den ockuperade statens skyldigheter på ockupationsmakten. Enligt IV. Genèvekonventionen innebär ockupationen att civilbefolkningen och enskilda civila inom området ska tillerkännas ställning som skyddade personer i folkrättens mening. Detta innebär ökade skyldigheter för ockupationsmakten och sätter samtidigt en gräns för möjligheterna att utnyttja området för ockupationsmaktens egna syften. I IV. Genèvekonventionen anges inget om myndigheternas kvarstannande på ockuperad mark eftersom detta helt och hållet är en nationell angelägenhet. Däremot stadgas i konventionen att en ockupationsmakt inte får ändra eventuellt kvarstannande domare

och andra offentliga funktionärers status eller tillgripa åtgärder mot dessa.

Inom folkrätten finns alltså regler som begränsar en ockupationsmakts befogenheter. Dessa regler kan sägas ge ett visst skydd mot att ockupationsmakten otillbörligen utnyttjar svenska offentliga organ för sina syften. Det finns dessutom numera en möjlighet för enskilda att dömas till ansvar för allvarliga folkrättsbrott vid den permanenta internationella brottmålsdomstolen (ICC, International Criminal Court). Detta utgör ett ytterligare incitament för företrädare för såväl den ockuperande som den ockuperade staten att följa folkrättens regelverk.

Det anförda talar med viss tyngd för att regleringen av ockupationsförhållanden i regeringsformen nu på nytt bör ses över.

Den folkrättsliga regleringen hindrar emellertid inte att en riksdag från ockuperat område sätter en regering som är i frihet åt sidan eller att en regering på ockuperad mark enligt 13 kap. 5 § regeringsformen förklarar sig överta riksdagens uppgifter. Den folkrättsliga regleringen hindrar inte heller att det uppträder två statsrådskonstellationer, den ena på ockuperat område och den andra i frihet, som båda gör anspråk på att vara landets lagliga regering. Om ockupationsreglerna i regeringsformen togs bort skulle det vidare inte finnas något hinder mot att val hölls på ockuperad mark. Enligt vår uppfattning innebär därför den folkrättsliga regleringen på området inte ett avgörande argument för ett avskaffande av regeringsformens ockupationsregler.

Enligt vår uppfattning bör dessutom stor vikt fästas vid den bedömning av den militära hotbilden som gjorts av regeringen och riksdagen. Efter Folkstyrelsekommitténs översyn av ockupationsreglerna har omvälvande förändringar skett i Sveriges säkerhetspolitiska situation bl.a. till följd av Berlinmurens fall, det kalla krigets slut och Sveriges medlemskap i EU. Som konstaterats i föregående avsnitt har regeringen och riksdagen trots detta gjort bedömningen att man inte kan utesluta militära incidenter eller att ett militärt hot mot Sveriges frihet och självständighet skulle kunna uppstå i framtiden. Ett sådant militärt hot skulle kunna leda till att svenskt territorium ockuperas.

Mot denna bakgrund är det vår bedömning att det inte finns tillräckligt starka skäl för att upphäva regeringsformens regler om ockupation. De nuvarande reglerna bör således finnas kvar.

### 31.2.3 Utformningen av reglerna i förhållande till dagens säkerhetspolitiska situation

**Vårt förslag:** Tillämpningsområdet för merparten av bestämmelserna om krig och krigsfara avgränsas så att de endast blir tillämpliga vid sådant krig eller sådan krigsfara som innebär att rikets territorium eller bestånd är hotat.

En uttrycklig hänvisning till internationell rätt och sedvänja i fråga om regeringens rätt att sätta in försvarsmakten för att möta väpnat angrepp införs. Vidare görs ett tillägg som anger att en svensk väpnad styrka i övrigt får sättas in eller sändas till ett annat land endast i fredsfrämjande syfte.

Det klargörs att regeringen endast får slutföra ett krig i riksdagens eller krigsdelegationens ställe till rikets försvar.

**Vår bedömning:** Det finns inte behov av ändringar i regeringsformen med anledning av att krig kan inledas genom en aktion som är eller förefaller vara ett terroristangrepp.

#### *Avgränsning av reglernas tillämpningsområde*

Det finns skäl att överväga om reglerna i 13 kap. regeringsformen är anpassade till dagens säkerhetspolitiska situation och bl.a. det faktum att Sverige deltar med trupper i fredsbevarande styrkor och andra internationella uppdrag.

Det kan till en början konstateras att det finns en risk för att en deltagare i fredsbevarande, fredsfrämjande eller fredsframtvängande verksamhet gör att landet dras in i en väpnad konflikt. Om Sverige skulle dras in i en konflikt när en svensk väpnad styrka deltar i ett internationellt uppdrag i ett annat land skulle detta med största sannolikhet inte innebära att riksdagen och regeringen skulle vara förhindrade att fullgöra sina uppgifter. Det skulle alltså knappast föreligga något behov av att inkalla krigsdelegationen. Det skulle sannolikt inte heller föreligga något behov av att tillämpa de flesta av de övriga reglerna i 13 kap. regeringsformen, såsom reglerna om inskränkningar i möjligheten att hålla val till riksdagen i 13 kap. 12 §.

Det finns således en risk för att reglerna i 13 kap. regeringsformen kan bli tillämpliga trots att det inte är motiverat. Det bör i det sammanhanget beaktas att bestämmelserna i 13 kap. utgör

undantagsregler för den mycket speciella situation som krig och krigsfara innebär. Regleringen gör det möjligt att i vissa extrema situationer i väsentlig mån rubba den maktfördelning som regeringsformens övriga kapitel föreskriver. Den principiella utgångspunkten bör därför vara att reglernas tillämpningsområde ska avgränsas så att de endast kan användas när det verkligen är nödvändigt. Därigenom kan också risken för missbruk av reglerna begränsas.

Enligt vår uppfattning bör merparten av reglerna i 13 kap. regeringsformen endast vara tillämpliga vid sådant krig eller sådan krigsfara som innebär att rikets territorium eller bestånd är hotat. Den situationen att Sverige dragits in i en konflikt när en svensk väpnad styrka deltagit i ett internationellt uppdrag i ett annat land skulle då som huvudregel inte kunna föranleda att reglerna blir tillämpliga. Endast om särskilda förhållanden gör att hot kan anses föreligga mot rikets bestånd eller territoriella integritet skulle en sådan situation kunna medföra att reglerna blir tillämpliga.

När det först gäller bestämmelsen om inkallande av krigsdelegationen kan konstateras att det redan i dag finns vissa begränsningar av bestämmelsens tillämpningsområde. För att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe krävs, förutom att riket är i krig eller krigsfara, att ”förhållandena kräver det”. Det finns dessutom detaljerade bestämmelser om vilket organ som i olika situationer får meddela förordnande att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe. För att regeringen ensam ska kunna förordna att krigsdelegationen ska ersätta riksdagen krävs att Utrikesnämndens ledamöter av krigsförhållandena hindras att sammanträda.

Enligt vår bedömning är dock dessa begränsningar inte tillräckliga. I bestämmelsen bör även uttryckligen anges att det endast är möjligt att inkalla krigsdelegationen vid sådant krig eller sådan krigsfara som innebär att rikets territorium eller bestånd är hotat. En sådan begränsning bör även införas i bestämmelsen om möjligheten för regeringen att meddela föreskrifter som enligt grundlag ska meddelas i lag (15 kap. 6 § första stycket första meningen i vårt förslag). På motsvarande sätt finns det anledning att ändra bestämmelsen i 7 § i kapitlet så att det vanliga formkravet för rättighetsbegränsningar behålls när man visserligen bedömt att krig eller omedelbar krigsfara föreligger men rikets bestånd eller territorium inte är hotat. Vidare bör en sådan begränsning införas i bestämmelsen i kapitlets 8 § som möjliggör att uppgifter som annars enligt grundlag ankommer på regeringen fullgörs av någon



annan myndighet samt i bestämmelsen om statschefen (se 15 kap. 10 § i vårt förslag). Även i fråga om reglerna om inskränkningar i möjligheten att hålla riksdagsval under krig och krigsfara bör undantag göras för situationer när man visserligen bedömt att krig eller krigsfara föreligger men rikets bestånd eller territorium inte är hotat (se 15 kap. 11 § i vårt förslag). Slutligen bör inte heller de särskilda reglerna om beslutanderätten i kommunerna kunna tillämpas i sådana situationer där det har varit fråga om krig eller krigsfara men där rikets bestånd eller territorium inte är eller varit hotat (se 15 kap. 12 § i vårt förslag).

Tillämpningsområdet för 1 § i kapitlet bör däremot inte inskränkas. Enligt den bestämmelsen ska regeringen eller talmannen kalla riksdagen till sammanträde om riket kommer i krig eller krigsfara. Enligt vår uppfattning utgör alla former av krig och krigsfara så allvarliga situationer att riksdagen bör kallas till sammanträde.

När det gäller bestämmelsen om möjligheten för riksdagen att besluta om bildande av regering och om regeringens arbetsformer är tillämpningsområdet begränsat till fall där regeringen till följd av krig inte kan fullgöra sina uppgifter (se 15 kap. 4 § i vårt förslag). I detta ligger enligt vår bedömning en tillräcklig begränsning av bestämmelsens tillämpningsområde. Detsamma gäller bestämmelsen i 5 § om möjligheten för regeringen att fullgöra riksdagens eller krigsdelegationens uppgifter. Den bestämmelsen är endast tillämplig när varken riksdagen eller krigsdelegationen till följd av krig kan fullgöra sina uppgifter.

Förslaget om begränsning av tillämpningsområdet för bestämmelsen om s.k. fullmaktslagar innebär att utrymmet för riksdagen att ge regeringen delegation med stöd av bestämmelsen minskar (se 15 kap. 6 § i vårt förslag). Detta kan medföra ett behov av följdändringar i den underliggande lagstiftningen.

### *Krig som inleds genom terroristangrepp*

Ytterligare en fråga som kan ställas mot bakgrund av dagens säkerhetspolitiska läge är om de nu gällande reglerna i 13 kap. regeringsformen täcker den situationen att ett krig inleds genom en aktion som är eller förefaller vara ett terroristangrepp. Man kan t.ex. tänka sig att ett angrepp liknande det mot World Trade Center i New York den 11 september 2001 ingår som ett led i ett

storskaligt angrepp på ett land. Det finns ingen mekanism som gör att 13 kap. regeringsformen blir automatiskt tillämpligt i en sådan situation. Det finns å andra sidan inte heller något som hindrar att situationen anses utgöra krig eller krigsfara om den bedöms som så allvarlig.

Som noteras i avsnitt 31.1.2 anges i förarbetena till lagen om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning (prop. 2005/06:111 s. 11) att det numera torde stå klart att en rätt till självförsvar gäller även vid ett terroristangrepp som är så storskaligt att det är att betrakta som ett väpnat angrepp mot landet enligt artikel 51 i FN-stadgan. Vid ett storskaligt terroristangrepp torde alltså regeringen kunna sätta in rikets försvarsmakt enligt nuvarande 10 kap. 9 § första stycket första meningen regeringsformen. Riksdagens medgivande krävs då inte.

Mot denna bakgrund finns det enligt vår uppfattning inte anledning att föreslå ändringar i regeringsformen med anledning av att krig kan inledas genom en aktion som är eller förefaller vara ett terroristangrepp.

#### *Förhållandet till FN-stadgan och folkrätten*

Av förarbetena till regeln i 10 kap. 9 § första stycket första meningen om regeringens rätt att sätta in försvarsmakten i strid för att möta ett väpnat angrepp mot riket framgår att bestämmelsen anknyter till FN-stadgans regler om staternas rätt till självförsvar i händelse av väpnat angrepp (prop. 1973:90 s. 373).

Enligt vår mening vore det värdefullt om reglerna om möjligheterna att använda svenska väpnade styrkor kunde knytas närmare och på ett ännu tydligare sätt till FN-stadgan och folkrätten. Detta bör ske genom införande av en uttrycklig hänvisning till internationell rätt och sedvänja i fråga om regeringens rätt att sätta in försvarsmakten för att möta väpnat angrepp samt genom att det uttryckligen anges att svenska väpnade styrkor i övrigt får sättas in eller sändas till andra länder endast i fredsfrämjande syfte.

Det finns även skäl att göra en ändring i nuvarande 13 kap. 5 § första stycket regeringsformen (som motsvaras av 15 kap. 5 § i vårt förslag) i syfte att ge FN-stadgan och andra folkrättsliga aspekter visst genomslag. Enligt denna bestämmelse ska, om varken riksdagen eller krigsdelegationen på grund av krig kan fullgöra sina uppgifter, regeringen handha dessa i den mån den finner det

behövt för att skydda riket och slutföra kriget. Enligt vår mening bör det klargöras att regeringens rätt att vidta åtgärder för att slutföra kriget endast kan ske till rikets försvar. Tillägget klargör att det i enlighet med FN-stadgan endast är försvarskrig som är tillåtet.

#### 31.2.4 Riksdagens återtagande av sina befogenheter från krigsdelegationen

**Vårt förslag:** Det anges uttryckligen att ett beslut om att riksdagen ska återta sina befogenheter från krigsdelegationen ska fattas så snart förhållandena medger det.

Det anses visserligen redan enligt gällande rätt vara uppenbart att beslut om riksdagens återtagande av sina befogenheter ska fattas så snart riksdagen kan sammanträda i vanlig ordning (Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 2006, s. 559). Vi anser dock att denna fråga är av sådan vikt att det bör framgå uttryckligen av grundlagstexten att ett sådant beslut ska fattas så snart det kan ske. Det bör därför göras ett tillägg som uttryckligen anger att ett beslut om att riksdagen ska återta sina befogenheter från krigsdelegationen ska fattas så snart förhållandena medger det (se 15 kap. 2 § tredje stycket i vårt förslag).

#### 31.2.5 Krigsförklaring

**Vår bedömning:** Bestämmelsen om krigsförklaring i regeringsformen bör finnas kvar eftersom en krigsförklaring har viktiga nationella rättsverkningar.

När det gäller bestämmelsen om krigsförklaring i nuvarande 10 kap. 9 § andra stycket regeringsformen finns skäl att överväga om bestämmelsen ska tas bort eftersom företeelsen torde vara folkrättsligt obsolet. Som framgått i avsnitt 31.1.2 har emellertid en krigsförklaring viktiga nationella rättsverkningar. En sådan förklaring innebär att riket är i krig, vilket i sin tur innebär att en rad beredskapslagar blir tillämpliga. En krigsförklaring medför även att vissa av bestämmelserna i 22 kap. brottsbalken om lands-

förräderi m.m. blir tillämpliga. Med hänsyn till det nu sagda bör bestämmelsen om krigsförklaring finnas kvar.

### 31.2.6 Nödsituationer

**Vårt förslag:** En särskild reglering införs som innebär att regeringen i nödsituationer under vissa förutsättningar får meddela föreskrifter som enligt grundlag ska meddelas av riksdagen. Av denna anledning ändras kapitlets rubrik från Krig och krigsfara till Krig, krigsfara och nödsituationer.

**Vår bedömning:** Det finns inte skäl att införa regler om att regeringsbeslut får fattas av färre än fem statsråd i en nödsituation.

#### *Inledning*

Regeringsformen innehåller inte några särskilda regler om civila nödsituationer av det slag som finns i 13 kap. när det gäller krig och krigsfara. Som den av oss tillsatta expertgruppen konstaterat fyller emellertid bestämmelserna i regeringsformen till stor del behovet av snabbt beslutsfattande och möjligheter till normgivning i en civil kris (se SOU 2008:61 s. 106 f.). Det finns dock anledning att närmare överväga om ytterligare reglering behövs i två avseenden. Den första frågan som bör övervägas är om kravet att fem statsråd måste vara närvarande för att regeringsbeslut ska kunna fattas kan innebära en oacceptabel tidsutdräkt i extrema situationer och om det bör öppnas möjligheter att i sådana situationer fatta beslut med färre statsråd närvarande. Den andra frågan är om regeringen bör ges en utökad normgivningsmakt i nödsituationer, t.ex. efter förebild av den brittiska Civil Contingencies Act 2004 (se SOU 2008:61 s. 63 och 231 f.).

*Regeringsbeslut*

När det gäller frågan om regeringsbeslut ska kunna fattas av färre än fem statsråd kan först konstateras att det finns rutiner i Regeringskansliet för att minst fem statsråd ska kunna inställa sig till regeringssammanträde inom ett par timmar. Även om det krävs en extrem situation för att en tidsutdräkt om några timmar ska ha någon betydelse kan det inte uteslutas att en sådan situation kan uppkomma. Vid det s.k. Bulltoftadramat kunde t.ex. regeringsformens regler om konseljbeslut inte iakttas. Andra liknande utpressningssituationer kan tänkas där regeringsbeslut måste fattas mycket snabbt. Det kan alltså konstateras att situationer där det inte varit möjligt att upprätthålla kravet på minst fem samtidigt närvarande statsråd för regeringsbeslut har förekommit. Det är också fullt tänkbart att sådana situationer kan uppkomma igen.

Reglerna i 7 kap. 3 och 4 §§ regeringsformen om att regeringsärenden avgörs vid regeringssammanträden och att minst fem statsråd ska delta vid sådana sammanträden förverkligar den grundläggande konstitutionella principen om regeringens kollektiva beslutsfattande. En regel som gör det möjligt att i krislägen fatta regeringsbeslut med färre än fem samtidigt närvarande statsråd skulle strida mot denna princip.

Det finns mot denna bakgrund anledning att fråga sig om man kan åstadkomma samma resultat med en mindre ingripande regel. En sådan regel skulle kunna innebära att regeringsbeslut i krislägen kan fattas genom telefon- eller videokonferens. Vi vill emellertid inte förorda en sådan lösning. Det kollektiva beslutsfattandet är en viktig princip och det personliga mötet ger de bästa förutsättningarna för ett sådant beslutsfattande. Ju mer pressad en situation är desto större betydelse har det personliga mötet. De säkerhetsmässiga aspekterna på en regel av det nu diskuterade slaget måste också beaktas. Det finns risk för avlyssning. Vidare är det inte möjligt att vid telefon- eller videokonferens avgöra om någon av de deltagande står under otillbörligt inflytande. Man bör inte heller bortse från risken att en möjlighet att i krissituationer göra avsteg från kravet på fysisk närvaro vid regeringssammanträden skulle urholka respekten för principen om kollektivt beslutsfattande. Enligt vår mening bör det alltså inte införas en regel om att man i nödsituationer kan fatta regeringsbeslut genom telefon- eller videokonferens.

Det som kan diskuteras är i stället om det bör införas en möjlighet att i nödsituationer fatta regeringsbeslut med färre än fem statsråd. Som redan framgått talar den grundläggande principen om kollektivt beslutsfattande mot en sådan regel. Å andra sidan kan noteras att det sedan lång tid i Sverige ansetts att man inte bör förlita sig på den s.k. konstitutionella nödrätten, dvs. grundsatsen att statsmakterna, när samhällets bestånd hotas, kan åsidosätta grundlag och ändå göra anspråk på att handla rättsenligt. Detta synsätt talar i viss utsträckning för att man bör införa en regel av det nu diskuterade slaget.

Även det förhållandet att det redan finns regler om krig och krigsfara kan tyckas tala i samma riktning, särskilt som det trots allt får anses vara mindre sannolikt att Sverige råkar i krig eller krigsfara än att landet drabbas av en civil kris som kräver extremt skyndsamma beslut. När det gäller detta argument måste dock beaktas att grundlagen redan innehåller regler som ger vissa möjligheter till snabbare beslutsfattande i nödsituationer. Risken för missbruk av regler om att regeringsbeslut fattas av färre än fem statsråd i en nödsituation torde också vara större än att reglerna i 13 kap. regeringsformen om krigsdelegationen missbrukas.

För att krigsdelegationen ska kunna inkallas krävs för det första att krig eller krigsfara föreligger. Även om det inte finns någon definition av begreppen krig och krigsfara är det ändå fråga om ganska klart avgränsade situationer. För det andra fordras att förhållandena kräver att krigsdelegationen inkallas och för det tredje att Utrikesnämndens ledamöter anser att så ska ske. Det är enbart om krigsförhållandena hindrar nämndens ledamöter från att sammanträda som förordnandet att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe kan meddelas av regeringen. Dessutom kan krigsdelegationen och regeringen i samråd eller var för sig besluta att riksdagen ska återta sina befogenheter. Att det redan finns regler om krig och krigsfara är därför enligt vår mening inte något starkt argument för att införa regler om att regeringsbeslut kan fattas av färre än fem statsråd i en nödsituation.

Ett annat förhållande som kan tyckas tala för att man inför regler om att regeringsbeslut fattas av färre än fem statsråd i en krissituation är att grundlagen redan innehåller en regel i 7 kap. 3 § andra meningen regeringsformen om att vissa regeringsärenden avgörs av departementschefen under överinseende av statsministern, de s.k. kommandomålen. Det handlar här om regeringsärenden som gäller verkställighet inom Försvarsmakten av

författningar eller särskilda regeringsbeslut. Kommandomålen räknas som nämnts upp i lagen (1974:613) om handläggningen av vissa regeringsärenden. Det är främst kravet på snabbhet som motiverar att kommandomålen kan avgöras i enklare former än andra regeringsärenden. Eftersom den nu diskuterade bestämmelsen enbart gäller för regeringsärenden som rör verkställighet inom Försvarsmakten av författningar eller särskilda regeringsbeslut är den inte jämförbar med en regel om att regeringsbeslut generellt får fattas av färre än fem statsråd i en nödsituation och den utgör enligt vår mening inte heller något starkt argument för införandet av en sådan regel.

Vid en samlad bedömning av frågan om man bör införa regler om att regeringsbeslut får fattas av färre än fem statsråd i en nödsituation bör enligt vår mening principen om kollektivt beslutsfattande väga tungt. Principen är av grundläggande betydelse och utgör motpolen till ministerstyre. Eftersom man inte kan förutse vilka situationer som kan uppkomma skulle en regel om att regeringsbeslut får fattas av färre än fem statsråd med nödvändighet innehålla en mer allmän definition av ett nödläge. Därigenom skulle regeln också innebära en risk för missbruk. Det måste också tillmätas stor vikt att vi hittills i Sverige inte ansett oss behöva regler av det nu diskuterade slaget trots de nödsituationer som har förekommit.

Vår slutsats blir att övervägande skäl talar för att det inte bör införas regler om att regeringsbeslut får fattas av färre än fem statsråd i en nödsituation. Om en undantagssituation uppkommer då man rent faktiskt inte kan upprätthålla kravet på fem statsråd för regeringsbeslut får man i stället, liksom hittills, ändå fatta nödvändiga beslut och förlita sig på att nödvändigheten godtas i den efterföljande konstitutionella granskningen av regeringens handlande.

### *Normgivningsbemyndigande*

Nästa fråga som bör övervägas är om regeringens normgivningskompetens bör utvidgas i händelse av en nödsituation. Det har redan konstaterats att regeringsformens reglering av normgivningsmakten till stor del fyller behovet av effektiv normgivning i nödsituationer. I 8 kap. regeringsformen finns relativt omfattande möjligheter till delegation av normgivningsmakt, särskilt inom det

offentlighetsrättsliga området. En förutsättning för att delegationsbestämmelserna ska bli användbara i nödsituationer är att det särskilda regleringsbehov som kan finnas för sådana situationer alltid uppmärksammas inom ramen för det reguljära lagstiftningsarbetet. Det har talats om kravet på "god författningsberedskap". Vi vill understryka betydelsen av ett sådant fortlöpande arbete och av att beredskapsaspekter uppmärksammas i alla skeden av lagstiftningsarbetet. Det finns dock anledning att ifrågasätta om en god författningsberedskap är tillräcklig för att möta det behov som kan uppkomma i en nödsituation.

För att regeringsformens delegationsregler ska bli användbara i en nödsituation krävs att riksdagen har kunnat förutse vilka behov som kan uppkomma i en sådan situation. Dessutom krävs att riksdagen i lag har angett de ämnen inom vilka regeringen ska få meddela föreskrifter. Eftersom det knappast är möjligt att förutse vilka kriser som kan uppkomma och vilka behov av föreskrifter som kan uppstå torde det vara tveksamt om regeringsformens delegationsregler alltid är tillräckliga för att hantera behovet av snabb normgivning i nödsituationer.

Vidare har delegationsreglerna begränsningar som medför svårigheter att genom god författningsberedskap förbereda sig för en civil kris. I 8 kap. regeringsformen ges möjligheter till delegation inom stora delar av det offentlighetsrättsliga området. Däremot är möjligheten till delegation inom det civilrättsliga området begränsad till föreskrifter om anstånd med att fullgöra förpliktelser. I en allvarig civil kris kan det finnas ett behov av att även andra föreskrifter inom det civilrättsliga området kan meddelas med kort varsel. Det kan vara fråga om sådana delar av det civilrättsliga området som rör vitala samhällsfrågor, t.ex. inom områdena för kommunikation och finansiella marknader.

Mot denna bakgrund kan det, enligt vår uppfattning, ifrågasättas om enbart en god författningsberedskap är tillräcklig för att tillgodose behovet av effektiv normgivning i nödsituationer.

Enligt vår uppfattning finns dessutom en avgörande skillnad mellan normgivning och andra former av beslut. Det kan i vissa nödsituationer vara möjligt att med stöd av konstitutionell nödrätt fatta beslut i strid med regeringsformens bestämmelser. Sådant handlande kan sedan vid en efterhandsgranskning godtas som rättsenligt. Däremot kan det starkt ifrågasättas om det är möjligt att endast med hänvisning till konstitutionell nödrätt frångå regeringsformens regler om normgivningsmakten. För det fall



regeringen i en nödsituation skulle meddela föreskrifter som enligt grundlag ska meddelas av riksdagen är det således mycket tveksamt om dessa föreskrifter i efterhand skulle kunna godkännas som tillkomna i laglig ordning. Detta förhållande talar enligt vår mening för att det finns behov av en ordning som möjliggör för regeringen att i nödsituationer meddela föreskrifter som annars ska meddelas i lag.

Vid en samlad bedömning anser vi att det finns ett behov av att utvidga regeringens normgivningskompetens i händelse av en nödsituation. Det bör dock framhållas att detta inte förringar vikten av att man ändå har en god författningsberedskap.

En första fråga är hur en nödsituation ska beskrivas i en bestämmelse av aktuellt slag. Den definition av en civil kris som expertgruppen har gett i sin rapport (SOU 2008:61 s. 64) utgör, enligt vår mening, en lämplig utgångspunkt för en sådan beskrivning:

En nödsituation som innebär omfattande skador eller en överhängande risk för sådana skador på människor, egendom eller miljö eller innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en sådan störning i centrala samhällsfunktioner.

Man kan tänka sig flera olika sätt att utvidga regeringens normgivningsmakt i nödsituationer. En tänkbar lösning är att införa en regel som ger möjlighet till fullmaktslagstiftning på motsvarande sätt som nuvarande 13 kap. 6 § regeringsformen gör för krig, krigsfara och sådana utomordentliga situationer som är föranledda av krig eller krigsfara. En sådan normgivningsregel skulle kunna innebära att regeringen i en nödsituation av det slag som anges ovan genom förordning kan meddela sådana föreskrifter som enligt grundlag ska meddelas genom lag, om det är fara i dröjsmål. En regel av detta slag förutsätter dock att det är möjligt att i förväg närmare identifiera föreskrifter som det kan finnas behov av i olika typer av nödsituationer. Som ovan nämnts är detta även med god författningsberedskap knappast möjligt.

Enligt vår mening är det lämpligare med ett mer generellt normgivningsbemyndigande som täcker akuta regleringsbehov. Ett sådant generellt bemyndigande bör innebära att regeringen kan meddela föreskrifter som enligt grundlag annars ska meddelas av riksdagen. Bemyndigandet bör således omfatta såväl offentlig-rättslig som civilrättslig normgivning. Regeringen får inte med stöd av bemyndigandet stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdags-

ordningen eller lag om val till riksdagen. I övrigt bör inga begränsningar gälla för vilka föreskrifter regeringen får utfärda. Det särskilda förfarandet vid rättighetsbegränsande lagstiftning enligt nuvarande 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen gäller inte när regeringen genom förordning utfärdar rättighetsbegränsande föreskrifter enligt den föreslagna regeln.

En förutsättning för att regeringen ska få meddela föreskrifter av detta slag i en nödsituation bör dock vara att dröjsmål med föreskrifterna allvarligt kan motverka arbetet med att hindra eller bekämpa en sådan skada eller störning som förutsätts för att regeln ska kunna tillämpas. En sådan nödsituation som kan motivera att regeringen utnyttjar denna föreskriftsrätt kan möjligen även uppkomma vid krig och krigsfara. Den nya regleringen bör utformas så att denna möjlighet inte hindras.

När regeringen utfärdar föreskrifter med stöd av bestämmelsen ska regeringen samtidigt offentligt tillkännage föreskriften för allmänheten och ange vilken nödsituation som föranlett den och i vilket geografiskt område den gäller. Det offentliga tillkännagivandet måste ske på ett sådant sätt att föreskriften kommer till största möjliga antal personers kännedom. Rikstäckande radio och TV måste naturligtvis anlitas. Även andra medier kan behöva användas, t.ex. Internet. Föreskriften träder i kraft när den tillkännages på detta sätt.

Den av regeringen meddelade föreskriften upphör att gälla senast tolv dagar efter utfärdandet. Föreskriften ska så snart som möjligt efter utfärdandet underställas riksdagen för prövning. Anser riksdagen att föreskriften ska fortsätta att gälla ska den utfärdas i form av lag. Detta innebär att de normala reglerna för riksdagens möjlighet att stifta lag gäller. Om föreskriften är rättighetsbegränsande är alltså i detta skede regeln i nuvarande 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen tillämplig.

De nu föreslagna normgivningsreglerna är långtgående. Riskerna för missbruk motverkas dock av föreskrifternas begränsade giltighetstid och av att föreskrifterna ska underställas riksdagen.

Ett bemyndigande av detta slag kan lämpligen införas i samma kapitel som reglerna om krig och krigsfara. Detta innebär att rubriken till kapitlet, Krig och krigsfara, bör ändras. Enligt vår uppfattning är Krig, krigsfara och nödsituationer en lämplig rubrik.

## VIII. ANDRA ÄNDRINGSFÖRSLAG

## 32 Kommunerna

### 32.1 Bakgrund

#### *Regeringsformen*

I regeringsformen finns flera bestämmelser som rör den kommunala självstyrelsen. Av 1 kap. 1 § framgår att den svenska folkstyrelsen förverkligas bl.a. genom kommunal självstyrelse. I 7 § första stycket samma kapitel slås fast att det i riket finns primärkommuner och landstingskommuner, i vilka beslutanderätten utövas av valda församlingar. I andra stycket samma paragraf sägs att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter.

Någon reglering av vilka uppgifter som kommunerna har finns inte i regeringsformen. I 8 kap. 5 § anges dock att ändringar i rikets indelning i kommuner samt grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen liksom kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden ska bestämmas i lag. Bestämmelserna hindrar dock inte att riksdagen enligt 7 § i samma kapitel bemyndigar regeringen att genom förordning meddela föreskrifter i vissa ämnen som rör kommunerna.

I regeringsformen finns också bestämmelser om att det för den offentliga förvaltningen finns både statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter (1 kap. 8 §) samt att förvaltningsuppgifter kan anförtros åt kommuner (11 kap. 6 §).

Vid tillkomsten av 1974 års regeringsform underströks att den kommunala självstyrelsen utgör en av grundstenarna för den svenska demokratin (KU 1973:26 s. 39). Det finns ingen rättsligt bindande definition av vad som avses med kommunal självstyrelse. Synen på dess innebörd har också varierat över tiden, vilket belyses i förarbetena till regeringsformen (prop. 1973:90 s. 190). Där uttalas att det varken är lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser i grundlag kring en

kommunal självstyrelsessektor och att arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun i ganska vid omfattning i stället måste kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen.

I förarbetena till regeringsformen uttalas vidare att det är av grundläggande betydelse för kommunernas kompetens att de utöver sina särskilda åligganden har en fri sektor inom vilken de kan ombesörja egna angelägenheter och att det inom detta område finns utrymme för en kommunal initiativrätt. I det sammanhanget uttalades också att denna initiativrätt kan sägas bilda en kärna i den kommunala självbestämmanderätten som bör komma till klart uttryck i regeringsformen (prop. 1973:90 s. 190).

Beskattningsrätten är en förutsättning för den kommunala självstyrelsen och en väsentlig grund för kommunernas ekonomiska oberoende. Kommunernas beskattningsrätt har också ett principiellt grundlagsskydd i 1 kap. 7 § regeringsformen. Där slås fast att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Enligt förarbetena till regeringsformen (prop. 1973:90 s. 231) ska dock bestämmelsen inte läsas så att den kommunala beskattningsrätten måste vara fri ens i den meningen att varje kommun helt obunden kan bestämma skatteuttagets storlek.

Att den kommunala beskattningsrätten är underkastad lagstiftning framgår av 8 kap. 5 § regeringsformen, där det anges att grunderna för den kommunala beskattningen och föreskrifter om kommunernas befogenheter och åligganden ska bestämmas i lag. I förarbetena anfördes att regeringsformen bör anvisa på vilket sätt kommunernas uppgiftsområde ska avgränsas samt att det genom kravet på riksdagens medverkan skapas en garanti för att frågorna om de kommunala arbetsuppgifterna blir föremål för den allmänna debatt och därav följande genomlysning som deras vikt fordrar (prop. 1973:90 s. 191).

### *Kommunallagen*

I kommunallagen (1991:900) uttrycks principen om kommunal självstyrelse genom 1 kap. 1 § där det anges att kommuner och landsting på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund sköter de angelägenheter som anges i lagen eller i särskilda föreskrifter. I förarbetena till kommunallagen (prop. 1990/91:117 s. 23) framhålls att det i grunden handlar om en princip för relationen mellan staten och den kommunala nivån. Den

kommunala självstyrelsen kan dock enligt propositionen aldrig vara total. Regeringsformen ger sålunda stöd för att riksdagen genom lag bestämmer grunderna för kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen. Vidare är det riksdagen som genom lag bestämmer deras befogenheter och åligganden. Graden av självstyrelse utgörs alltså enligt förarbetena ytterst av formen för samverkan mellan staten och den kommunala sektorn.

Den i 2 kap. 1 § kommunallagen angivna lokaliseringsprincipen innebär att den verksamhet som en kommun eller ett landsting bedriver ska ha anknytning till det egna geografiska området eller till de egna medlemmarna. Principen ger uttryck åt att en kommunal åtgärd för att vara kompetenslig ska ta till vara ett allmänt intresse som är knutet till kommunen eller landstinget (prop. 1990/91:117 s. 28).

Lokaliseringsprincipen är emellertid försedd med viktiga modifikationer. Sedan regeringsformens tillkomst har riksdagen på avgränsade verksamhetsområden antagit lagar som innebär utvidgning av kommunernas kompetens och de kommunalrättsliga grundprinciperna som annars följer av kommunallagen. De åtgärder som det härigenom öppnats för har inte alltid haft den vanliga anknytningen till den egna kommunen. I några fall handlar det om att kommuner ska kunna fortsätta att vara verksamma på avreglerade marknader som traditionellt sett ansetts vara sedvanliga kommunala verksamhetsområden. I något fall handlar det om att kommunala företag ska bidra till att skapa konkurrens på avreglerade marknader. Sådana undantag finns exempelvis i ellagen (1997:857) och i lagen (2005:952) om vissa befogenheter i fråga om kollektivtrafik. I andra fall – som exempelvis innebär att en kommun ska få sköta driften av vatten- och avloppsanläggningar i andra kommuner – motiveras undantagen med att stordriftsfördelar och samordningsvinster kan uppnås i verksamheter av stor omfattning (prop. 2005/06:78 s. 111).

### *Självstyrelsekonventionen*

Sverige anslöt sig år 1989 (prop. 1988/89:119, bet. 1988/89:KU32), till den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse.

Konventionen är ett resultat av Europarådssamarbetet på det kommunala området och ett led i strävandena att stärka och

utveckla den kommunala självstyrelsen i Europa. Den bygger på ett decentraliserat beslutsfattande som en nödvändig grund för demokratin. En annan viktig utgångspunkt är den kommunala självstyrelsens betydelse för medborgarnas möjligheter att delta i de offentliga angelägenheterna.

I konventionen anges vissa grundläggande principer för statens förhållande till kommunerna. Bland annat berörs den kommunala självstyrelsens rättsliga reglering, skyddet för den kommunala indelningen, den administrativa strukturen, statlig tillsyn samt frågan om kommunernas ekonomiska resurser. I propositionen om godkännande av konventionen gjordes en bedömning av konventionens förenlighet med det svenska rättssystemet. Bedömningen var att det svenska rättssystemet uppfyllde de krav som konventionen ställer.

#### *Utvecklingen efter regeringsformens tillkomst*

Riksdagen har efter regeringsformens tillkomst vid flera tillfällen gjort principiella uttalanden om den kommunala självstyrelsens räckvidd. En fyllig redovisning av lagstiftningsärenden avseende tiden fram till 1996, och som i huvudsak rört olika begränsningar i den kommunala beskattningsrätten, finns i Självstyrelsekommitténs betänkande *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen* (SOU 1996:129 s. 140 f.). En motsvarande redovisning för lagstiftningsärenden för tiden därefter finns i rapporten *Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd* (SOU 2007:93 s. 35 f.), som på vårt uppdrag har tagits fram av en expertgrupp. Dessa lagstiftningsärenden har främst rört olika s.k. stopplagar på bostadsförsörjningens och sjukvårdens område.

Frågan om den närmare innebörden av bestämmelsen i 1 kap. 7 § andra stycket regeringsformen där det sägs att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter har aktualiserats i ett antal ärenden om skattestopp eller skattetak och andra likartade åtgärder för att motverka kommunala skattehöjningar (se t.ex. KU1980/81:22 samt yttr. 1989/90KU9y och yttr. 1996/97:KU3y). Den slutsats som kan dras av dessa ärenden är att bestämmelsen inte har ansetts hindra tillfälliga skattestopp eller skattetak eller andra åtgärder med likartad effekt.

En annan omstridd fråga har varit grundlagsenligheten av en lagstiftning som innebär en ekonomisk omfördelning mellan

kommuner. I samband med granskningen av ett förslag till nytt skatteutjämningsystem i prop. 1994/95:150 bil. 7, konstruerat som en omfördelning av skatteinkomster mellan kommuner och landsting, uttalade Lagrådet (se bet. 1994/95:FiU19 s. 96) att ett skatteutjämningsystem som innebär att skatt tas ut av en kommun och tillförs andra kommuner inte är förenligt med bestämmelsen i 1 kap. 7 § regeringsformen. Lagrådets tolkning mötte vissa invändningar av konstitutionsutskottet (yttr. 1994/95:KU6y). På uppdrag av riksdagen omarbetade regeringen emellertid förslaget och sedan Lagrådet granskat även detta förslag antogs det av riksdagen (prop. 1995/96:64 och bet. 1995/96:FiU5).

Det omarbetade systemet innebar att de kommuner och landsting som har sämre ekonomiska förutsättningar än genomsnittet ges ett statligt bidrag i utjämnings syfte (se lagen [1995:1515] om utjämningsbidrag till kommuner och landsting) samtidigt som de kommuner och landsting som har gynnsammare ekonomiska förutsättningar än genomsnittet får betala en utjämningsavgift till staten (se lagen [1995:1516] om utjämningsavgift för kommuner och landsting).

I ärenden utanför beskattningsområdet har Lagrådet i frågan om gränsdragningen mellan en tillåten respektive en otillåten inskränkning av självstyrelsen fört ett resonemang om en proportionalitetsprincip (se t.ex. bet. 1998/99:BoU11 s. 23 f., prop. 2000/01:36 s. 30 f. och prop. 2001/02:58 s. 100 f.). I det sammanhanget har Lagrådet uttalat att det också utanför beskattningsrätten finns ett område som över huvud taget inte får inskränkas – av Lagrådet betecknat ”den kommunala självstyrelsens inre kärna”.

Lagrådets uttalanden om såväl en proportionalitetsprincip som en innersta kärna i den kommunala självstyrelsen har dock mött invändningar i konstitutionsutskottet.

### *Självstyrelsekommittén*

Som en följd av diskussionerna rörande grundlagsenligheten av regeringens ovan berörda förslag till ett nytt skatteutjämnings-system våren 1995 tillsattes den parlamentariskt sammansatta Självstyrelsekommittén. Kommittén har redovisat sitt uppdrag i betänkandet *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen* (SOU 1996:129).



Kommittén föreslog vissa ändringar i regeringsformen. Det borde enligt kommittén framgå av regeringsformen att kommunal självstyrelse är en princip som gäller för all kommunal verksamhet. Regeringsformen borde också innehålla en bestämmelse som säkerställer att den kommunala självstyrelsen tillmäts särskild betydelse vid all normgivning rörande kommunerna och landstingen. Vidare borde grundlagsenligheten av det kommunala skatteutjämnings-system som började tillämpas den 1 januari 1996 klarläggas i regeringsformen. Slutligen borde riksdagen ges ökade möjligheter att direktdelegera normgivningsmakt till kommuner och landsting.

Vidare framstod det enligt kommittén både som angeläget och naturligt att den stora betydelse som kommunerna och landstingen har för det svenska samhällsskicket borde komma till ett tydligare uttryck i regeringsformen.

Mot denna bakgrund föreslog kommittén att sådana förhållanden som rör kommunerna och landstingen och som kan anses specifika för den kommunala sektorn ska regleras i ett särskilt kapitel i regeringsformen. Förutom sådant som redan nu är föremål för en reglering i grundlagen – den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten, beslutanderätten i kommunerna och landstingen samt den kommunala indelningen – föreslog kommittén att kapitlet också skulle innefatta vissa grundläggande bestämmelser om valsystemet och den kommunala rösträtten.

Regeringsformens nuvarande beteckningar primärkommuner och landstingskommuner borde också enligt kommittén ersättas med de i kommunallagen och i dagligt tal använda beteckningarna kommuner och landsting.

Kommittén var i huvudsak enig om förslaget. Ledamöterna från Moderaterna och Kristdemokraterna avvisade dock skatteutjämnningen såsom grundlagsstridig och olämplig ur ett självstyrelseperspektiv. Ledamöterna från Centerpartiet, Miljöpartiet och Vänsterpartiet menade att skattestopp, skattetak och andra åtgärder med liknande effekt – även om det var av undantagskaraktär – inte var förenliga med synen på kommunal självstyrelse och beskattningsrätt.

Förslaget har överlag fått ett positivt mottagande av remissinstanserna. Viss kritik har dock riktats mot de lagtekniska lösningarna.

## 32.2 Överväganden

### 32.2.1 Kommunal självstyrelse – en princip för all kommunal verksamhet

**Vårt förslag:** Principen om kommunal självstyrelse ges en tydligare markering i regeringsformen. I en ny bestämmelse klargörs att principen gäller för all kommunal verksamhet.

Enligt 1 kap. 1 § regeringsformen förverkligas den svenska folkstyrelsen genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.

Den kommunala självstyrelsen är central i det svenska statsskicket och en av grunderna för det fria folkstyret. I kommunerna tillförsäkras medborgarna lokalt rätten att i demokratiska former avgöra gemensamma angelägenheter.

I 1 kap. 1 § kommunallagen anges att kommuner och landsting på demokratin och den kommunala självstyrelsens grund sköter de angelägenheter som anges i kommunallagen eller i särskilda föreskrifter.

Det har i olika sammanhang anförts att regeringsformens förarbeten ger uttryck för en annan syn än den som kommer till uttryck i den nämnda bestämmelsen i kommunallagen. Denna mer begränsade syn innebär att den kommunala självstyrelsen bara gäller för den verksamhet som följer av kommunallagen och inte för den verksamhet som följer av annan lag, se bl.a. Självstyrelsekommitténs betänkande (SOU 1996:129 s. 199 f.).

Det finns enligt vår mening skäl att klargöra att principen om kommunal självstyrelse gäller för all kommunal verksamhet. En bestämmelse som ger uttryck för detta bör därför införas i regeringsformen.

Det finns däremot inte anledning att i en sådan bestämmelse i regeringsformen spegla det förhållande som 2 kap. 1 § kommunallagen ger uttryck för, nämligen att kommuner och landsting själva får ta hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunernas eller landstingens område eller deras medlemmar. Denna reglering bör även fortsättningsvis återfinnas i vanlig lag.

### 32.2.2 Lagstiftning som berör den kommunala självstyrelsen

**Vårt förslag:** I regeringsformen införs en bestämmelse om att en regelmässig prövning av de kommunala självstyrelseintressena ska göras under lagstiftningsprocessen med tillämpning av en proportionalitetsprincip. I bestämmelsen anges att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen aldrig bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

Lagrådets granskning utsträcks samtidigt till att omfatta all lagstiftning som kan få betydelse för den kommunala självstyrelsen.

Det är inte ovanligt att den kommunala självstyrelsen i lagstiftningsärenden ställs mot andra intressen och att det ibland uppstår en omfattande diskussion kring kommunernas krav på en lokal eller regional bestämmanderätt och nationella krav på en enhetlig reglering. Det är i sådana sammanhang viktigt att konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen blir föremål för ingående överväganden.

En bestämmelse i regeringsformen, som går ut på att det vid all lagstiftning som kan få betydelse för den kommunala självstyrelsen ska prövas om skälen för den tänkta regleringen motiverar det eventuella intrång i den kommunala självstyrelsen som regleringen innebär, skulle i det sammanhanget enligt vår uppfattning fylla en viktig funktion till skydd för den kommunala självstyrelsen. Man skulle på detta sätt åstadkomma inte bara en regelmässig prövning av självstyrelseintressena under lagstiftningsprocessen utan riksdagen skulle också ges ett bättre underlag när det gäller att bedöma olika besluts följder för den kommunala självstyrelsen. Det kan noteras att Lagrådet vid flera tillfällen då kritik riktats mot författningsförslag som ansetts innebära inskränkningar i den kommunala självstyrelsen framfört liknande tankegångar.

En prövning av detta slag bör som vi ser det innefatta en skyldighet att undersöka om det syfte som den tänkta regleringen tar sikte på kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt än det som föreslås. Om olika möjligheter finns att nå samma mål bör riksdagen av hänsyn till principen om den kommunala självstyrelsen välja det som lägger

minst band på kommunernas självbestämmanderätt. Detta är uttryck för en proportionalitetsprincip.

Vi föreslår mot denna bakgrund att det i regeringsformen införs en bestämmelse som medför att en regelmässig prövning av självstyrelseintressena ska göras under lagstiftningsprocessen.

Lagstiftningsförslag som innebär åligganden för kommunerna är många gånger av det slaget att de redan enligt de nuvarande bestämmelserna granskas av Lagrådet. För att lagstiftning av betydelse för den kommunala självstyrelsen ska bli föremål för lagrådsgranskning föreslår vi att den nuvarande uppräkningsen i 8 kap. 18 § första stycket regeringsformen om vad som kan bli föremål för granskning kompletteras med ”lag som innebär åligganden för kommunerna”. I detta ligger inte bara en tydlig markering av den kommunala självstyrelsens betydelse utan också en garanti för att den proportionalitetsprövning av självstyrelseintressena, som vi nu föreslår, blir föremål för Lagrådets granskning.

Som framgått är det huvudsakliga motivet för att i regeringsformen införa en prövning mot en proportionalitetsprincip, att åstadkomma en ordning som innebär att intresset av kommunal självstyrelse under beredningen av lagförslag regelmässigt ställs mot de intressen som ligger bakom lagförslaget. Den slutliga bedömningen av hur denna prövning faller ut görs av riksdagen i samband med att riksdagen tar ställning till förslaget. Vid den bedömningen föreligger Lagrådets yttrande som en del av underlaget. Det saknas enligt vår mening skäl att låta riksdagens bedömning i denna fråga bli föremål för lagprövning i efterhand. Detta har också beaktats vid utformningen av den bestämmelse i regeringsformen där proportionalitetsprincipen kommer till uttryck.

### 32.2.3 Skatteutjämning mellan kommuner

<p><b>Vårt förslag:</b> En bestämmelse införs i regeringsformen som förtydligar att skatteutjämning mellan kommuner är möjlig.</p>
--

Det kan konstateras att någon form av kommunal skatteutjämning har funnits sedan 1917. Systemet var dock från början helt statligt finansierat. Först under 1980-talet infördes utjämningsystem med

avgifter för kommuner och landsting med hög skattekraft (se bl.a. redogörelsen i betänkandet *Förenklad kommunal utjämning*, SOU 2000:120 s. 51 f.). Ordningen motiverades med att strukturella skillnader mellan olika kommuner och landsting när det gäller inkomster och utgifter gjorde det nödvändigt med någon form av utjämning mellan kommuner respektive landsting för att uppnå nationella mål om en likvärdig service över hela landet.

Lagrådet har som tidigare redovisats riktat konstitutionella invändningar mot det tidigare systemet för skatteutjämning. Även om det nuvarande systemet för skatteutjämning inte varit föremål för motsvarande kritik finns det anledning att behandla systemets förhållande till regleringen i regeringsformen.

Det är enligt vår mening inte motiverat att reglerna på konstitutionell nivå utesluter all form av skatteutjämning mellan kommuner. Vi föreslår därför att det införs en bestämmelse i regeringsformen som förtydligar att kommunal skatteutjämning mellan kommuner är konstitutionellt möjlig. En sådan bestämmelse måste möjliggöra olika former av utjämningsystem. Samtidigt bör en viss begränsning med avseende på syftet med skatteutjämnningen läggas fast. Bestämmelsen bör mot denna bakgrund ange att en kommun ska kunna åläggas att bidra till kostnaden för andra kommuners angelägenheter om det krävs för att uppnå likvärdiga ekonomiska förutsättningar.

#### 32.2.4 Kommunernas medverkan som remissinstanser

**Vårt förslag:** Bestämmelsen i 7 kap. 2 § regeringsformen förtydligas så att det klart framgår att remissförfarandet också omfattar kommunerna.

Punkt 6 i artikel 4 i självstyrelsekonventionen innehåller krav på att kommunerna, i den mån det är möjligt, ska rådfrågas i god tid och på lämpligt sätt i planerings- och beslutsprocessen i alla frågor som direkt berör dem.

Ansvarskommittén har föreslagit en fastlagd ordning för samråd mellan staten och den kommunala sektorn. Enligt förslaget ska samrådet behandla sådana frågor som rör relationen mellan staten och kommunerna, kommunernas ekonomi och finansiering samt kommunal lagstiftning, (se kommitténs slutbetänkande *Hållbar*

*sambällsorganisation med utvecklingskraft*, SOU 2007:10 s. 16). Detta förslag bereds för närvarande i Regeringskansliet. Vi går därför inte närmare in på den typen av frågor när det gäller kommunernas medverkan i planerings- och beslutsprocessen. Däremot finns det anledning att ta upp några frågor om kommunernas ställning i anslutning till beredningen av regeringsärenden.

Enligt 7 kap. 2 § regeringsformen ska vid beredningen av regeringsärenden behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. I den omfattning som det behövs ska sammanslutningar och enskilda ges tillfälle att yttra sig. Detta beredningskrav gäller både riksstyrelseärenden, exempelvis beslut om propositioner och förordningar, och förvaltningsärenden.

Ett viktigt led i beredningen av regeringens ärenden är utredningsväsendet. Formerna för utredningsarbetet är inte grundlagsfästa utöver vad som följer av de regler om remissförfarandet som nyss redovisats. I kommittéförordningen (1998:1474) har regeringen föreskrivit att om förslagen i ett utredningsbetänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i detta avseende anges i betänkandet. I detta ligger en skyldighet för kommittéerna att analysera sådana konsekvenser.

En allmän utgångspunkt för regleringen i regeringsformen har varit att visa återhållsamhet med att binda regeringens arbetsformer i grundlag (prop. 1973:90 s. 287 f.). I sammanhanget har framhållits att det förhållandet att regeringen måste bära det slutliga ansvaret för utformningen och innebörden i förslag som läggs fram för riksdagen bör föra med sig att det ytterst får ankomma på regeringen att avgöra hur den utredning bör bedrivas som anses behövlig som grundval för förslagen.

Samtidigt kan konstateras att vår svenska förvaltningstradition bygger på att kommunerna, i den mån det är möjligt, ska rådfrågas i god tid och på lämpligt sätt i planerings- och beslutsprocessen i alla frågor som direkt berör dem. Detta är också i linje med självstyrelsekonventionens krav. Bland annat deltar regelmässigt företrädare för kommuner och landsting i kommittéer och andra utredningar som har betydelse för dem. De är också remissinstanser.

Även om det således inte finns anledning att utgå från annat än att kommunerna redan i dag tar del i beredningsprocessen i de frågor som direkt berör dem, finns det enligt vår mening skäl att

förtydliga bestämmelsen i 7 kap. 2 § regeringsformen så att det klart framgår att remissförfarandet också omfattar kommunerna.

### 32.2.5 Ett kapitel om kommunerna i regeringsformen

**Vårt förslag:** Ett nytt särskilt kapitel om kommunerna införs i regeringsformen. I kapitlet ska regleras sådana förhållanden som rör kommunerna och som kan anses specifika för den kommunala sektorn.

Beteckningarna primärkommuner och landstingskommuner i 1 kap. 7 § regeringsformen ersätts med uttrycket kommuner på lokal och regional nivå.

Den kommunala självstyrelsen har en central ställning i Sverige och utgör en viktig del av vårt demokratiska system. Redan i dag markeras kommunernas särskilda ställning genom de bestämmelser som finns i regeringsformens inledande kapitel.

Det finns dock anledning att ytterligare markera och tydliggöra kommunernas betydelse för det svenska samhällsskicket. I likhet med Självstyrelsekommittén anser vi att det bör ske genom att ett särskilt kapitel om kommunerna införs i regeringsformen. Kapitlet bör få sin placering efter de kapitel i regeringsformen som reglerar sådana angelägenheter som får betraktas som främst statliga.

Ett sådant kapitel bör innehålla bestämmelser som är specifika för den kommunala sektorn och som redan nu är föremål för en reglering i regeringsformen, dvs. den kommunala självstyrelsen, den kommunala beskattningsrätten, beslutanderätten i kommunerna och den kommunala indelningen. I kapitlet bör också tas in de nya bestämmelser som vi föreslår om den kommunala självstyrelsen som en princip för all kommunal verksamhet och om avvägningen med en proportionalitetsprincip. Även den föreslagna bestämmelsen som förtydligar att skatteutjämning mellan kommuner är möjlig bör tas in i kapitlet.

Bestämmelser om valsystemet och den kommunala rösträtten, som Självstyrelsekommittén föreslog, bör dock inte tas in i ett sådant kapitel. Inte heller bör sådana bestämmelser som har sin naturliga placering på annat ställe i regeringsformen föras över till det nya kapitlet.

Med vårt förslag kommer således bestämmelserna i 1 kap. 7 § regeringsformen om beslutanderätten i kommunerna och om den kommunala beskattningsrätten att föras över till det nya kapitlet. Bestämmelsen om att det i riket finns två typer av kommuner behålls däremot i 1 kap. om statsskickets grunder.

#### *Beteckningarna primärkommun och landstingskommun*

I regeringsformen används för närvarande primärkommuner och landstingskommuner som beteckning på det som i dagligt tal benämns kommuner och landsting. I kommunallagen har dock beteckningarna kommuner och landsting fått genomslag. I samband med tillkomsten av kommunallagen förutskickades också att denna bristande terminologiska överensstämmelse mellan kommunallagen och regeringsformen skulle övervägas i något lämpligt sammanhang (prop. 1990/91:117 s. 23).

Enligt regeringsformens terminologi – och även juridiskt sett – är kommunerna och landstingen två typer av kommuner. I regeringsformen kommer det till uttryck genom att ordet kommun ingår i båda enheterna. Beteckningen primärkommuner och landstingskommuner har emellertid aldrig fått något genomslag i det allmänna språkbruket. Mot den nu angivna bakgrunden föreslog Självstyrelsekommittén att man också i regeringsformen skulle gå över till beteckningarna kommuner och landsting (SOU 1996:129 s. 245 f.).

I de pågående diskussionerna med anledning av Ansvarskommitténs förslag om en ny regional samhällsorganisation med tydligare roller och uppgiftsfördelning och en gemensam regionindelning för staten och den kommunala sektorn har denna fråga aktualiserats. Bl.a. har föreslagits att landstingen ska ersättas av regionkommuner (SOU 2007:10 s. 14).

Ansvarskommittén anförde att bildandet av regionkommuner krävde att beteckningen landstingskommun ändrades i regeringsformen. Eftersom regionkommunerna föreslogs få samma konstitutionella ställning som landstingen torde, enligt kommittén, en sådan ändring vara jämförelsevis okomplicerad och inte kräva ytterligare utredning (SOU 2007:10 s. 276 f.). Som nämnts bereds för närvarande kommitténs förslag i Regeringskansliet.

Det saknas enligt vår mening anledning att i regeringsformen närmare reglera frågan hur de olika kommuntyperna ska betecknas.



Det centrala är i stället att markera att det finns två slags kommuner. Vi föreslår mot denna bakgrund att primärkommuner och landstingskommuner i regeringsformen ersätts med uttrycket kommuner på lokal och regional nivå. Uttrycket omfattar de nuvarande kommuntyperna. Det skulle även inbegripa den typ av regionkommuner som Ansvarskommittén har föreslagit. Det ändrade uttryckssättet innebär inte någon förändring av det förhållandet att kommuner (kommuner på lokal nivå) och landsting (kommuner på regional nivå) juridiskt sett är olika kommuntyper. När orden "kommun" och "kommunal" används i regeringsformen avses även fortsättningsvis båda kommuntyperna.

## 33 Normgivningsmakten

### 33.1 Bakgrund

#### 33.1.1 Den nuvarande regleringen

Med normgivningsmakten avses rätten att besluta om rättsregler, dvs. sådana regler som är bindande för enskilda och myndigheter och som gäller generellt. I regeringsformen benämns sådana regler föreskrifter. Normgivningsmakten regleras i huvudsak i 8 kap. regeringsformen men bestämmelser om normgivning finns även i andra kapitel i regeringsformen samt i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Det bör noteras att med begreppet föreskrifter i 8 kap. regeringsformen avses endast sådana normer som meddelas av svenska organ. Normer som meddelas inom ramen för samarbetet i EU omfattas således inte.

Grundlagsregleringen har som främsta uppgift att fördela normgivningskompetens mellan riksdagen och regeringen. Normgivningsmakten delas i första hand in i riksdagens primärområde, det s.k. primära lagområdet, och regeringens primärområde. Det primära lagområdet framgår dels av 8 kap. 2–6 §§ regeringsformen, dels genom ett antal andra bestämmelser i regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Området omfattar bl.a. grundlagarna och riksdagsordningen, civilrättsliga föreskrifter, offentlighetsrättsliga föreskrifter som är betungande för enskilda samt vissa typer av kommunalrättsliga föreskrifter. Regeringens primärområde framgår i huvudsak av 8 kap. 13 § regeringsformen och omfattar föreskrifter om verkställighet av lag samt föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen. Det sistnämnda området brukar kallas regeringens restkompetens.

Det primära lagområdet delas i sin tur in i två delar: det obligatoriska lagområdet där delegation av normgivningsmakten inte är möjlig och det fakultativa lagområdet där möjlighet till

delegation finns. Gränsen mellan dessa två områden framgår av 8 kap. 7–10 §§ regeringsformen, där riksdagens möjligheter att delegera normgivningsmakt regleras. Det obligatoriska lagområdet omfattar bl.a. i stort sett all civilrättslig och skatterättslig normgivning.

I 8 kap. regeringsformen finns också bestämmelser om delegation av normgivningsmakt till andra myndigheter än regeringen och till kommuner. När riksdagen delegerar normgivningsmakt i ett visst ämne till regeringen kan den medge att regeringen överlåter åt en förvaltningsmyndighet eller en kommun att meddela föreskrifter i ämnet, vilket brukar kallas för subdelegation (8 kap. 11 § regeringsformen). Vidare kan regeringen inom sitt primär-område delegera normgivningsmakt till myndigheter under regeringen och, med vissa undantag, till riksdagens myndigheter (8 kap. 13 § tredje stycket regeringsformen). Riksdagen kan delegera normgivningsmakt direkt till kommuner när det gäller betungande offentlighetsrättsliga avgifter (8 kap. 9 § andra stycket regeringsformen) samt i vissa fall direkt till riksdagens myndigheter (8 kap. 14 § andra och tredje styckena regeringsformen).

### 33.1.2 Allmänt om behovet av en översyn

Det har skett flera ändringar i 8 kap. sedan tillkomsten av regeringsformen men kapitlets struktur och den huvudsakliga fördelningen av normgivningsmakten mellan riksdagen och regeringen kvarstår oförändrad. Regleringens utformning och uppbyggnad har dock varit föremål för kritik. Det har bl.a. anförts att regleringen är svårtillgänglig och att det är svårt att få en helhetsbild av bestämmelserna. Lagrådet har vidare vid ett flertal tillfällen uppmärksammat att bestämmelserna leder till praktiska tillämpningsproblem i lagstiftningsarbetet. Detta gäller särskilt bestämmelserna om delegation av normgivningsmakt till regeringen. Dessutom har det i vissa frågor utbildats en konstitutionell praxis som kan sägas strida mot ordalydelsen av vissa bestämmelser i 8 kap. En ytterligare aspekt är att den nuvarande regleringen ansetts hindra att kommuner ges rätt att meddela föreskrifter rörande s.k. trängselskatt och parkeringsavgifter. En utförlig redogörelse för dessa frågor finns i expertgruppsrapporten *Normgivningsmakten* (SOU 2008:42) som tagits fram på vårt

uppdrag. I de följande avsnitten ges en sammanfattande beskrivning av frågorna.

I avsnitt 29.3.2 behandlas frågan om normgivning rörande universitet och högskolor bör regleras särskilt i 8 kap. regeringsformen.

### 33.1.3 Gränsdragningen mellan civilrätt och offentlig rätt

Ett av de problem som uppkommit vid tillämpningen av 8 kap. regeringsformen rör gränsdragningen mellan civilrätt och offentlig rätt. På det civilrättsliga området finns, med undantag för föreskrifter om anstånd med att fullgöra förpliktelser, inte någon möjlighet till delegation av riksdagens normgivningsmakt. På det offentlighetsrättsliga området finns däremot omfattande möjligheter till delegation. För att kunna avgöra om delegation är möjlig i ett visst fall är det därför av stor betydelse att kunna bedöma om en föreskrift tillhör det civilrättsliga eller det offentlighetsrättsliga området. Detta har i praktiken inte sällan visat sig vara en svår uppgift. Ofta innehåller lagförslag både offentlighetsrättsliga drag och civilrättsliga inslag. I vilken mån regelverken i sådana fall är att definiera som civilrättsliga eller offentlighetsrättsliga kan det råda delade meningar om.

I vissa lagstiftningsärenden har Lagrådet bedömt att en föreskrift varit att betrakta som civilrättslig, och att delegation således inte varit möjlig, medan regeringen ansett att regleringen varit offentlighetsrättslig och att möjlighet till delegation därmed funnits. Lagrådet har, i ett lagstiftningsärende där denna gränsdragningsproblematik aktualiserats, uttalat att det kan ifrågasättas om inte riksdagen borde ges en mer obunden frihet att delegera föreskriftsrätt i sådana sammanhang där detta framstår som ändamålsenligt (prop. 1998/99:130 del 3 s. 257).

Frågan om det ska vara möjligt att delegera normgivningsmakt inom det civilrättsliga området diskuterades redan i propositionen till regeringsformen. Departementschefen avvisade dock en sådan delegationsmöjlighet mot bakgrund av att den skulle bryta mot en av de grundläggande principerna bakom den rådande fördelningen av normgivningsmakten mellan riksdagen och regeringen. Dessutom skulle en sådan ändrad ordning få omfattande praktiska konsekvenser. Departementschefen instämde därför i Grundlag-

beredningens uppfattning att delegation endast skulle vara möjlig inom det offentlighetsliga området (prop. 1973:90 s. 311).

#### 33.1.4 Delegation inom vissa ämnesområden

Ett annat tillämpningsproblem rör 8 kap. 7 § första stycket regeringsformen, som innehåller den mest omfattande bestämmelsen om delegation av normgivningsmakt till regeringen. Bestämmelsen är utformad så att den räknar upp de områden inom vilka delegation är möjlig. Det är således nödvändigt att ett föreslaget bemyndigande till regeringen kan hänföras till något av de uppräknade ämnesområdena. I många lagstiftningsärenden har bestämmelsen kommit att tillämpas extensivt. Lagrådet har vid flera tillfällen ansett att regeringen försökt att ”pressa in” en fråga under något av de uppräknade områdena. Trots den extensiva tillämpningen har det ifrågasatts om bestämmelsen täcker det behov av delegation som finns.

Det bör också noteras att bestämmelsen har ändrats vid ett flertal tillfällen sedan regeringsformens tillkomst, vilket kan tyda på att det finns ett behov av att förenkla utformningen. Det finns vidare anledning att erinra om att kritik har riktats mot paragrafens utformning i det avseendet att de olika punkterna inte är språkligt jämförbara. Vissa av punkterna är närmast utformade som ändamålsbestämmelser medan andra snarast beskriver ämnesområden. En annan kritik som framförts är att innehållet i punkterna till viss del överlappar varandra.

#### 33.1.5 Vissa straffrättsliga föreskrifter

Innebörden av regleringen av s.k. blankettstraffstadganden i 8 kap. 7 § andra stycket regeringsformen har varit föremål för diskussion i lagstiftningsärenden och rättspraxis. Med blankettstraffstadgande avses en bestämmelse som föreskriver straff för överträdelser av en föreskrift på lägre konstitutionell nivå. Det kan exempelvis vara fråga om en straffbestämmelse i en lag som sanktionerar överträdelser av en föreskrift meddelad av regeringen eller en förvaltningsmyndighet. Det utmärkande för ett blankettstraffstadgande är således att förutsättningarna för straffbarhet inte ges i själva straffstadgandet utan i föreskrifter på lägre nivå.

Enligt 8 kap. 7 § andra stycket regeringsformen kan delegation av normgivningsmakt till regeringen inte medföra en rätt att meddela föreskrifter om annan rättsverkan av brott än böter. Däremot kan regeringen, enligt samma bestämmelse, bemyndigas att fylla ut innehållet i blankettstraffstadganden som föreskriver annan rättsverkan än böter. Enligt den konstitutionella praxis som utvecklats har innehållet i blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan ansetts kunna fyllas ut även genom föreskrifter meddelade av förvaltningsmyndigheter eller kommuner med stöd av delegation från regeringen. Högsta domstolen kom emellertid i rättsfallet NJA 2005 s. 33 fram till att regeringsformen inte kan anses tillåta att förvaltningsmyndigheter och kommuner fyller ut innehållet i blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan på ett sådant sätt att den gärning som straffbeläggs anges helt eller delvis i deras föreskrifter.

Sedan dess har problemet uppmärksammats på nytt i olika lagstiftningssammanhang. Vid översynen av miljöbalkens sanktionssystem angavs t.ex. att handlingsregler som föreskrivs på lägre nivå än förordning inte längre skulle vara förenade med straffansvar där fängelse ingick i straffskalan (prop. 2005/06:182 s. 37). Ett motsvarande resonemang återfinns i ett senare lagstiftningsförslag om anpassningar till nya EG-bestämmelser om livsmedel, foder, djurhälsa, djurskydd och växtskydd m.m. Där anges att NJA 2005 s. 33 får anses innebära att annan rättsverkan än böter inte får föreskrivas för överträdelse av föreskrifter som beslutas på lägre nivå än av regeringen (prop. 2005/06:128 s. 229). Sammantaget synes uppfattningen från lagstiftarens sida numera vara att den konstitutionella praxis som utvecklats på området till viss del får anses ha varit grundlagsstridig.

### 33.1.6 Förhållandet till konstitutionell praxis

Enligt 8 kap. 10 § regeringsformen kan regeringen efter bemyndigande i lag i de ämnen som anges i 7 § första stycket eller 9 § genom förordning bestämma att en föreskrift i lagen ska börja eller upphöra att tillämpas. Bestämmelsen gäller, enligt ordalydelsen, endast det fakultativa lagområdet och endast en viss föreskrift i en lag. Bemyndiganden för regeringen enligt 8 kap. 10 § regeringsformen förekommer dock även inom det obligatoriska lagområdet och avseende ikraftträdande av hela lagar. En

konstitutionell praxis har utbildats som tillåter denna typ av delegation utan direkt stöd i regeringsformen. I praxis har det också godtagits att regeringen fått rätt att förordna inte bara om ikraftträdande av en lag utan också om lagens tillämpning i förhållande till andra länder eller mellanfolkliga organisationer.

Även omkring bestämmelsen om subdelegation i 8 kap. 11 § regeringsformen har det utbildats en konstitutionell praxis som kan sägas stå i strid med bestämmelsens ordalydelse.

Vid Lagrådets granskning av förslaget till ändring av lagen om kapitaltäckning och stora exponeringar för kreditinstitut och värdepappersbolag (prop. 1999/2000:94) uppmärksammades att förslaget innehöll flera bemyndiganden till regeringen men att det framgick att det i praktiken var avsett att Finansinspektionen skulle besluta om flera av dessa föreskrifter. Någon uppgift om att subdelegation var tillåten fanns inte i lagförslaget. Subdelegationen vilade i stället på en äldre generell rätt till delegation för regeringen som fanns i den ursprungliga lagen. Även nya bemyndiganden till myndigheter under regeringen var alltså tänkta att ha sin grund i de äldre delegationsbestämmelserna.

Av 8 kap. 11 § regeringsformen framgår att riksdagen, om den bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i ett visst ämne, därvid kan medge att regeringen överläter åt förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela bestämmelser i ämnet. Ordalydelsen syftar enligt Lagrådet på att medgivande till subdelegation ska ges i samband med att delegation ges till regeringen. Om bestämmelsen inte skulle tillämpas på detta sätt skulle konsekvensen bli att riksdagen inte vid en lagändring, utan att förbjuda subdelegation, skulle kunna hindra regeringen från att subdelegera. Regeringen uttalade i propositionen att förslaget borde ändras enligt Lagrådets påpekande (prop. 1999/2000:94, s. 36 och 107 f.).

Frågan har därefter aktualiserats i flera lagstiftningsärenden (prop. 2005/06:45 s. 415 och 2006/07:5 s. 434). Regeringen uttalade i ett av dessa ärenden att Lagrådets tolkning av 8 kap. 11 § regeringsformen skulle innebära att ett nytt bemyndigande måste ges varje gång en lagändring sker, oavsett om ändringen gäller en mycket begränsad fråga eller en mer omfattande materiell ändring. Enligt regeringens uppfattning skulle det vara att gå för långt att tolka bestämmelsen på det sättet. Regeringen menade att det inte heller gick att se att en sådan tolkning av bestämmelsen var åsyftad. Enligt regeringen är riksdagen fri att bedöma om omfattningen av tidigare bemyndiganden är lämplig. Skulle riksdagen anse att

tidigare lämnade bemyndiganden i och med lagändringen blir för omfattande står det riksdagen fritt att införa begränsningar. Regeringen gjorde därför en annan bedömning än Lagrådet i fråga om möjligheten att utnyttja ett tidigare medgivande till subdelegation (prop. 2006/07:5 s. 434). Regeringens inställning har, såvitt framgår av hur lagförslagen behandlats av riksdagen, godtagits (bet. 2005/06:FiU22 och 2006/07:FiU7).

### 33.1.7 Trängselskatt och kommunala parkeringsavgifter

En särskild fråga rör möjligheten att delegera normgivningsmakt till kommuner avseende s.k. trängselskatt och parkeringsavgifter. Frågeställningen hänger framför allt samman med regeringsformens gränsdragning mellan skatter och avgifter och med huvudprincipen att skatter ska beslutas av riksdagen.

Enligt 8 kap. 3 § regeringsformen meddelas föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, genom lag. Sådana föreskrifter är bl.a. föreskrifter om skatt till staten och om betungande avgifter.

När det gäller avgifter kan riksdagen delegera normgivningsmakt till regeringen med stöd av 8 kap. 7 § och 9 § andra stycket regeringsformen. Enligt 8 kap. 11 § regeringsformen finns möjlighet till subdelegation till kommuner från regeringen. Riksdagen kan också med stöd av 8 kap. 9 § andra stycket regeringsformen delegera normgivningsmakt avseende betungande avgifter direkt till kommuner.

Inom det skatterättsliga området är det emellertid en grundläggande princip att riksdagen är ensam lagstiftare. Således kan normgivningsmakt inom detta område delegeras till regeringen endast beträffande anstånd med att fullgöra förpliktelser (8 kap. 8 § regeringsformen) och tull på införsel av vara (8 kap. 9 § första stycket regeringsformen). Kommunerna har visserligen enligt 1 kap. 7 § regeringsformen rätt att ta ut skatt för sina uppgifter men denna rätt är begränsad till att fatta beslut om den årliga skattesatsen, vilket inte betraktas som normgivning i regeringsformens mening.

Regeringsformen innehåller inte någon uttrycklig definition av begreppen skatt och avgift. Enligt förarbetena kan en skatt



karaktäriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation medan det med en avgift vanligen förstås en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna. Det framhölls dock att gränsen mellan skatter och avgifter är flytande (prop. 1973:90 s. 213).

Det kan i vissa fall vara svårt att avgöra om en pålaga är att bedöma som en skatt eller en avgift. För det fall pålagan bedöms vara en skatt är det med ovan angivna undantag inte möjligt för riksdagen att bemyndiga regeringen eller kommuner att meddela föreskrifter. Om pålagan däremot bedöms vara en avgift är delegation möjlig.

Gränsdragningen mellan skatter och avgifter har varit föremål för diskussion i anslutning till införandet av den s.k. trängsel-skatten i Stockholm och avseende de kommunala parkeringsavgifterna.

Den nuvarande regleringen av kommunala parkeringsavgifter – lagen (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats, m.m. (KAL) – tillkom före 1974 års regeringsform i enlighet med den ordning som då gällde. Enligt sjätte punkten i övergångsbestämmelserna till regeringsformen gäller regleringen fortfarande.

Parkeringsutredningen övervägde om KAL skulle upphävas och ersättas av ny lagstiftning. Utredningen konstaterade att om KAL ersätts måste ett införande av ett nytt system för att ta betalt för parkering ske i den ordning som den nuvarande regeringsformen föreskriver och på grundval av de egenskaper som kommer att känneteckna ett sådant system. Enligt utredningen fanns det emellertid skäl att anta att parkeringsavgifterna i ett sådant nytt system skulle komma att betraktas som en skatt. Detta skulle innebära att kommunerna inte längre fick ta ut parkeringsavgifter. Utredningen var bl.a. mot denna bakgrund inte beredd att föreslå att den gällande regleringen skulle ersättas av ny lagstiftning. Utredningen förordade i stället att regeringen i ett särskilt sammanhang borde överväga parkeringsavgifternas konstitutionella status (SOU 2006:109 s. 128 f.).

Motsvarande problematik har aktualiserats rörande s.k. trängsel-skatt. I Stockholmsberedningens delbetänkande *Trängselavgifter* (SOU 2003:61) konstaterades att även om syftet med trängselavgift – att förbättra miljö och framkomlighet – skulle anses vara en kommunal angelägenhet enligt 1 kap. 7 § regeringsformen är det inte möjligt att låta pålagan vara en kommunal skatt. Anledningen

till detta var enligt beredningen att en kommun inte har rätt att beskatta andra än sina medlemmar och att en sådan begränsning inte skulle vara genomförbar när det gäller trängselavgifter. Beredningens bedömning var att en utvidgning av den kommunala beskattningsrätten till att avse andra än de egna kommunmedlemmarna skulle kräva en ändring av grundlagen och ett omfattande utredningsarbete med beaktande av såväl skattemässiga som konstitutionella aspekter. Slutsatsen blev att arbetet med att utforma bestämmelser om trängselavgift skulle ske utifrån de bestämmelser i regeringsformen som gäller statlig skatt (betänkandet s. 101 f.).

Regeringen delade beredningens slutsats att den aktuella pålagan var att betrakta som en skatt och att införandet av den måste ske i enlighet med de bestämmelser i regeringsformen som avser skatt till staten. Till skillnad från beredningen ansåg dock regeringen att pålagan skulle benämnas skatt och inte avgift (prop. 2003/04:145 s. 32 f.).

## 33.2 Överväganden

### 33.2.1 Allmänna utgångspunkter

**Vår bedömning:** Den huvudsakliga fördelningen av normgivningsmakt mellan riksdagen och regeringen bör bevaras. Det finns dock skäl att närmare överväga om riksdagen ska kunna delegera normgivningsmakt rörande s.k. trängselskatt och parkeringsavgifter till kommuner.

En översyn av bestämmelserna om normgivningsmakten bör göras i syfte att undanröja tillämpningsproblem samt skapa en reglering med mindre detaljrikedom och ökad överskådlighet.

Dessutom bör bestämmelserna i 8 kap. regeringsformen i vissa avseenden anpassas till konstitutionell praxis.

Den tidigare berörda expertgruppen om normgivningsmakten hade som uppdrag att ta fram förslag till alternativa sätt att reglera frågorna om normgivningsmakten. Gemensamt för förslagen skulle vara en strävan efter en reglering som leder till färre tillämpningsproblem, mindre detaljrikedom och som språkligt och strukturellt är enklare. Expertgruppen har i sin rapport bl.a. skissat på en modell som skulle innebära vidgade möjligheter till delegation

inom framför allt det civilrättsliga området (SOU 2008:42 s. 73 f.). En ändring i linje med expertgruppens förslag skulle förenkla regleringen i 8 kap. regeringsformen och innebära att man kan undvika den ibland svåra bedömningen av om en föreskrift är civilrättslig eller offentligrättslig. Ändringen skulle dock medföra en väsentlig vidgning av möjligheterna att delegera normgivningsmakt till regeringen.

När en sådan förändring av fördelningen av normgivningsmakten övervägs måste reglernas principiella betydelse beaktas.

Vid utformningen av reglerna om normgivningsmakten vid regeringsformens tillkomst ville man ge uttryck för principen att normgivning inom de för medborgarna och samhällslivet i övrigt viktigaste områdena borde utövas av riksdagen ensam. Principen skulle komma till uttryck genom att vissa frågor skulle omfattas av ett obligatoriskt lagområde där riksdagen inte kunde avhända sig normgivningsmakt. Utöver skälet att riksdagen är folkets främsta företrädare framfördes även behovet av offentlig debatt kring lagförslag, växelverkan mellan medborgarna och deras valda ombud samt krav på stabilitet i befogenhetsfördelningen (SOU 1972:15 s. 98 f. och prop. 1973:90 s. 205).

Som skäl för att viss normgivningsmakt endast ska kunna utövas av riksdagen kan vidare anföras att lagstiftningsprocessen, genom bl.a. lagrådsgranskningen, ger vissa garantier för att lagförslag är väl genomtänkta och håller en hög lagteknisk kvalitet. Till detta kommer att det i regel inte finns några förarbeten till regeringsförfattningar och, om sådana finns, att de inte är lika lättillgängliga som förarbeten till en lag.

Det finns alltså starka skäl som talar för att föreskrifter av central betydelse för medborgarna och samhällslivet i övrigt ska kunna meddelas endast av riksdagen. Det kan visserligen hävdas att riksdagen bör kunna anförtros att avgöra i vilken utsträckning regeringen ska bemyndigas att meddela föreskrifter. Vidare är många samhällsförhållanden så komplicerade att det finns behov av detaljföreskrifter som inte lämpligen bör ha lagform. Vi anser emellertid att regeringsformens fördelning av normgivningsmakt mellan riksdag och regering ger uttryck för en principiellt sett riktig avvägning. De rättsområden som utgör det obligatoriska lagområdet är av sådan central betydelse att normgivning inom dessa även fortsättningsvis bör präglas av den offentlighet och kvalitetsgaranti som lagstiftningsprocessen innebär. Det finns därför inte skäl att nu ompröva det ställningstagande om den

grundläggande fördelningen av normgivningsmakten mellan riksdagen och regeringen som gjordes vid regeringsformens tillkomst. Detta bör dock enligt vår mening inte hindra att vissa justeringar görs.

Sammanfattningsvis anser vi att utgångspunkten för vår översyn i denna del bör vara att undanröja tillämpningsproblem samt att skapa en reglering med mindre detaljrikedom och ökad överskådlighet. Detta bör ske utan att den huvudsakliga fördelningen av normgivningsmakt mellan riksdag och regering förändras. Dessutom bör regleringen i vissa fall anpassas till den konstitutionella praxis som utbildats. På en punkt finns det dock enligt vår mening skäl att särskilt överväga om möjligheten till delegation av riksdagens normgivningskompetens ska utökas, nämligen när det gäller s.k. trängselskatter och kommunala parkeringsavgifter. Vi behandlar nu nämnda frågor närmare i de följande avsnitten.

### 33.2.2 Förenklingar och förtydliganden

**Vårt förslag:** En ny inledande bestämmelse införs i 8 kap. regeringsformen i syfte att förse kapitlet med en bättre upptakt och att göra det möjligt att förenkla de följande bestämmelserna i kapitlet.

De bestämmelser i 8 kap. regeringsformen som anger det primära lagområdet läggs samman i en bestämmelse och de exemplifieringar som bestämmelserna i dag innehåller tas bort. Vidare införs en hänvisning till de övriga bestämmelser i regeringsformen och annan grundlag som anger krav på lagform.

Regleringen avseende delegation av normgivningsmakt till regeringen i nuvarande 8 kap. 7 § regeringsformen ändras. I stället för att som i dag räkna upp de områden inom vilka delegation får ske, anges de områden där delegation inte är möjlig. Detta innebär att bestämmelsen i nuvarande 8 kap. 9 § regeringsformen, till den del som den avser delegation till regeringen, kan utgå.

Ett tillägg görs för att klargöra att regeringen kan bestämma att föreskrifter meddelade av myndigheter under regeringen ska underställas regeringen för prövning.

*En ny inledande bestämmelse*

Som ett led i vår strävan att förenkla regleringen om normgivningsmakten föreslås att en ny inledande bestämmelse införs i 8 kap. regeringsformen. Syftet med bestämmelsen är att ge en översiktlig introduktion till regleringen i kapitlet. Den syftar också till att göra det möjligt att undvika upprepningar i de följande bestämmelserna genom att lägga fast att föreskrifter meddelas av riksdagen genom lag och av regeringen genom förordning samt att ett bemyndigande att meddela föreskrifter alltid ska ha föreskriftsform.

Normer meddelade av andra än svenska organ, t.ex. EU, faller inte in under begreppet föreskrifter i 8 kap. regeringsformen.

1973 års fri- och rättighetsutredning föreslog att en bestämmelse av liknande slag skulle införas: ”Lag stiftas av riksdagen. Regeringen meddelar föreskrift genom förordning.” (*Medborgerliga fri- och rättigheter*, SOU 1975:75 s. 33 och 209). I den följande propositionen anfördes att vägande invändningar kunde riktas mot den föreslagna bestämmelsen, bl.a. eftersom dess andra led var missvisande av den orsaken att regeringens föreskrifter om avgifter enligt 8 kap. 9 § andra stycket inte kräver förordningsform. Det anfördes vidare att regleringen i 9 kap. regeringsformen förutsätter att regeringen i stor omfattning meddelar föreskrifter i annan form än som förordningar, t.ex. genom regleringsbrev eller ämbetskrivelser (prop. 1975/76:209 s. 160).

Den av oss föreslagna bestämmelsen innebär att regeringens föreskrifter alltid ska ha förordningsform och medför således en förändring jämfört med vad som gäller i dag enligt 8 kap. 9 § andra stycket regeringsformen som inte uppställer ett sådant krav. Det vanligaste är dock att regeringens föreskrifter enligt 8 kap. 9 § andra stycket ges i förordning (Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 2006, s. 316).

Regeringen kan även bemyndigas att meddela föreskrifter om avgifter enligt 8 kap. 7 § regeringsformen förutsatt att föreskrifterna gäller något av de områden som räknas upp där. När regeringen meddelar föreskrifter med stöd av ett sådant bemyndigande krävs dock att det sker genom förordning. Det kan alltså konstateras att 8 kap. 9 § andra stycket inte ställer upp ett förordningskrav för regeringens avgiftsföreskrifter medan ett sådant krav finns i 8 kap. 7 §. Enligt vår uppfattning talar över-

vägande skäl för att denna skillnad inte bör upprätthållas och att regeringens föreskrifter om avgifter alltid bör meddelas genom förordning.

Det torde vidare vara så att regeringens regleringsbrev inte är att se som föreskrifter i den mening som avses i 8 kap. regeringsformen (Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 2006, s. 322 samt bet. 1998/99:KU10 s. 51 och bet. 2003/04:KU10 s. 29).

Mot denna bakgrund anser vi att det nu finns skäl att ställa upp ett generellt förordningskrav för regeringens föreskrifter.

Även när det gäller kravet på föreskriftsform för bemyndiganden innebär bestämmelsen en förändring av vad som gäller enligt 8 kap. 9 § andra stycket regeringsformen. Enligt den bestämmelsen krävs inte att riksdagens bemyndiganden har föreskriftsform. Sådana bemyndiganden ges dock numera regelmässigt i lag (Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 2006, s. 362). Denna ordning har den fördelen att bemyndigandena kungörs och därmed är enklare att hitta. Dessutom är formkraven i regeringsformen när det gäller bemyndiganden till föreskrifter om betungande avgifter inte enhetliga. Sådana bemyndiganden kan nämligen ges även med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen men då kräver de lagform. Vi anser med hänsyn till det anförda att riksdagens normgivningsbemyndiganden alltid ska ges i lag.

#### *Det primära lagområdet*

I nuvarande 8 kap. 2–6 §§ regeringsformen finns bestämmelser som anger det primära lagområdet. Det finns enligt vår mening ett behov av att förenkla bestämmelserna. Detta bör ske genom att de ämnesområden som kräver lagform räknas upp i punktform i en och samma paragraf. Vidare bör de exempel på föreskrifter som i dag finns i 2 och 3 §§ kunna utgå. Avsikten med dessa förslag är endast att förenkla regleringen och inte att åstadkomma någon saklig ändring. Med den föreslagna lydelsen skapas en samlad och mer lättillgänglig bild av de ämnen som omfattas av det primära lagområdet.

För att klargöra att 8 kap. regeringsformen inte innehåller en uttömmande beskrivning av lagområdet bör vidare en bestämmelse införas som upplyser om att bestämmelser med krav på lagform även finns i andra kapitel i regeringsformen och i andra grundlagar. Som en följd av att en sådan hänvisningsbestämmelse införs kan

enligt vår uppfattning hänvisningen i nuvarande 8 kap. 1 § till bestämmelserna i 2 kap. regeringsformen tas bort.

### *Delegation till regeringen*

I 8 kap. 7 § regeringsformen finns som nämnts regler om delegation till regeringen på det offentlighetsliga området. Som beskrivits i avsnitt 33.1.4 har bestämmelsen medfört problem i den praktiska tillämpningen och kritik har dessutom riktats mot dess utformning. Expertgruppen om normgivningsmakten har skissat på en modell som innebär att bestämmelsen, i stället för att som nu genom en positiv uppräkningslista ange de områden inom vilka föreskriftsrätt kan delegeras, genom en uppräkningslista anger inom vilka ämnesområden delegering inte får ske (SOU 2008:42 s. 67 f.). Till skillnad mot i dag innebär förslaget att delegation av rätten att meddela offentlighetsliga föreskrifter är tillåten om inte regeringsformen uttryckligen förbjuder det. Vad man vinner är att det blir lättare för en läsare att avgöra vad som gäller beträffande regeringens möjligheter att meddela föreskrifter. Vidare minskar behovet att lägga ned tid på att utreda under vilken punkt i 8 kap. 7 § regeringsformen som ett avsett bemyndigande kan hänföras. Tyngdpunkten får i stället läggas på att klarlägga om bemyndigandet hindras av att frågan faller under någon av de punkter där delegation inte är möjlig. Dessutom medför den föreslagna ändringen att bestämmelsen i nuvarande 8 kap. 9 §, till den del som den avser delegation till regeringen, kan utgå.

Vi anser mot denna bakgrund att en förenkling i linje med expertgruppens förslag bör genomföras. Bestämmelserna som anger de områden inom vilka delegation inte är möjlig bör utformas på ett sådant sätt att ändringen inte medför någon minskning av betydelse av det obligatoriska lagområdet.

Till de offentlighetsliga ämnesområden där delegation liksom i dag inte bör vara tillåten hör i första hand skatter. På skatteområdet bör dock liksom för närvarande föreskriftsrätten beträffande införseltullar kunna delegeras. Vi återkommer i avsnitt 33.2.5 till frågan om delegation av normgivningsmakt rörande s.k. trängselskatt och kommunala parkeringsavgifter.

Till det obligatoriska lagområdet bör vidare hänföras föreskrifter om annan rättsverkan av brott än böter. Delegation bör inte heller kunna ske beträffande föreskrifter rörande utsökning

och konkurs. Dessa undantag från möjligheten till delegation motsvarar i allt väsentligt de områden som i dag är undantagna. Här kan också nämnas att bestämmelsen i nuvarande 8 kap. 5 § att grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner ska meddelas genom lag har flyttats till det nya kapitlet om kommuner (se avsnitt 32.2.5).

Även om förslaget inte är avsett att medföra någon egentlig saklig ändring har det vissa återverkningar på riksdagens möjligheter att delegera föreskriftsrätt till regeringen, särskilt rörande kommunernas verksamhet. Att uppställa särskilda begränsningar av delegationsmöjligheterna låter sig dock knappast göras utan att detaljregleringen bibehålls. Man måste vidare ställa sig frågan hur genomgripande förändringen verkligen blir. Bestämmelsen i 8 kap. 7 § regeringsformen ger redan i dag vidsträckta möjligheter till delegation när det gäller kommunernas specialreglerade verksamheter. Till detta kommer att även regeringens restkompetens medger att regeringen får meddela föreskrifter beträffande kommunernas organisation och verksamhetsformer. En viss mindre utökning av delegationsmöjligheterna på det kommunala området innebär dock den skisserade lösningen. Den konsekvensen kan dock, enligt vår mening, accepteras med hänsyn till att riksdagen ändå behåller sin normgivningskompetens beträffande kommunerna. Det får förutsättas att riksdagen vid bemyndiganden till regeringen beaktar de hänsyn som den kommunala självstyrelsen kan kräva.

#### *Underställning av föreskrifter*

Som framgått ger regeringen i 8 kap. regeringsformen ett stort utrymme för regeringen att bemyndiga andra myndigheter och kommuner att meddela föreskrifter. Regeringen kan delegera normgivningsmakt dels inom sitt primärområde, dels genom s.k. subdelegation, som innebär att den normgivningsmakt riksdagen delegerat till regeringen delegeras vidare till förvaltningsmyndigheter och kommuner. Särskilt vid delegation till myndigheter som lyder under regeringen kan det finnas ett behov för regeringen att kontrollera de föreskrifter som delegationen ger upphov till.

Det finns dock inte någon uttrycklig reglering i regeringsformen som gör det möjligt för regeringen att utföra en sådan kontroll. Däremot finns i nuvarande 8 kap. 12 § regeringsformen



en bestämmelse som ger riksdagen rätt att bestämma att regeringsförordningar som meddelats med stöd av riksdagens bemyndigande ska underställas riksdagen för prövning. Det kan hävdas att frånvaron av en motsvarande reglering för regeringen bör förstås så att regeringen inte kan besluta om sådan underställning.

Mot en sådan tolkning kan dock anföras att det ligger i delegationsmöjligheten som sådan att den som ger ett bemyndigande också kan besluta om underställning av föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandet. När det gäller föreskrifter som meddelas av myndigheter under regeringen kan det dessutom göras gällande att en rätt att besluta om underställning är en naturlig följd av det förhållande som gäller mellan regeringen och dess myndigheter.

Enligt vår bedömning kan det finnas ett behov för regeringen att på ett formaliserat sätt kontrollera underlydande myndigheters föreskrifter. Regeringsformen bör ge ett uttryckligt stöd för en sådan kontroll. Vi föreslår därför att det i 8 kap. regeringsformen införs en bestämmelse som ger regeringen rätt att begära att föreskrifter meddelade av myndigheter under regeringen underställs regeringen för prövning.

### 33.2.3 Vissa straffrättsliga föreskrifter

**Vår bedömning:** Endast regeringen bör kunna bemyndigas att fylla ut innehållet i blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan. Det finns därför inte skäl att ändra regeringsformen i syfte att återgå till tidigare konstitutionell praxis, enligt vilken även förvaltningsmyndigheter och kommuner tilläts fylla ut innehållet i sådana straffstadganden.

I avsnitt 33.1.5 har frågan om förvaltningsmyndigheter och kommuner bör kunna bemyndigas att fylla ut innehållet i blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan behandlats. Enligt tidigare konstitutionell praxis ansågs regeringsformen tillåta sådan delegation. Efter Högsta domstolens avgörande NJA 2005 s. 33 synes uppfattningen från lagstiftarens sida vara att denna praxis till viss del får anses grundlagsstridig.

Vi har övervägt om det finns skäl att återgå till den ordning som gällde enligt tidigare konstitutionell praxis. Enligt vår uppfattning

bör dock regleringen av blankettstraffstadganden i nuvarande 8 kap. 7 § andra stycket regeringsformen ses som ett undantag från det principiella krav som följer av 2 kap. 8 och 12 §§ regeringsformen att riksdagen ska besluta föreskrifter om frihetsberövande. Med hänsyn till de rättssäkerhetskrav som bör ställas vid normgivning av detta slag anser vi att endast regeringen, och inte förvaltningsmyndigheter och kommuner, ska kunna fylla ut innehållet i blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan. Det finns således inte skäl att göra grundlagsändringar i syfte att återgå till tidigare konstitutionell praxis.

### 33.2.4 Anpassningar till konstitutionell praxis

**Vårt förslag:** Bestämmelsen i nuvarande 8 kap. 10 § regeringsformen ändras i syfte att anpassa lagtexten till konstitutionell praxis. Ändringen innebär att bemyndiganden enligt bestämmelsen även kan avse ikraftträdande av hela lagar, att bestämmelsen även gäller inom det obligatoriska lagområdet samt att bemyndiganden även kan avse föreskrifter om en lags tillämpning gentemot vissa länder eller mellanfolkliga organisationer.

Ordet därvid tas bort i bestämmelsen om subdelegation i nuvarande 8 kap. 11 § regeringsformen för att lagfästa konstitutionell praxis.

I avsnitt 33.1.6 finns en beskrivning av den konstitutionella praxis som utbildats vid tillämpningen av 8 kap. 10 och 11 §§ regeringsformen. Denna praxis, som numera får anses vara gällande rätt, framstår enligt vår mening som välgrundad.

Bestämmelsen i 8 kap. 10 § regeringsformen bör därför ändras så att det uttryckligen framgår att bemyndiganden enligt bestämmelsen kan avse ikraftträdande av hela lagar och inte, som i dag, endast frågan om en viss föreskrift ska börja eller upphöra att tillämpas. Vidare bör det klargöras att bestämmelsen gäller inom hela lagområdet och inte endast det fakultativa lagområdet. Bestämmelsen bör också ändras så att bemyndiganden även kan avse föreskrifter om en lags tillämpning gentemot vissa länder eller mellanfolkliga organisationer.

När det gäller bestämmelsen om subdelegation i 8 kap. 11 § regeringsformen bör den ändras genom att ordet ”därvid” tas bort. På detta sätt tydliggörs att äldre medgivanden kan utgöra grunden för subdelegation när ny delegation ges till regeringen.

Ändringarna framgår av 8 kap. 5 och 10 §§ i vårt förslag.

### 33.2.5 Trängselskatt och kommunala parkeringsavgifter

**Vårt förslag:** En bestämmelse som ger riksdagen möjlighet att bemyndiga kommuner att meddela föreskrifter om skatt som syftar till att reglera trafikförhållandena i kommunen införs.

Som framgått av avsnitt 33.1.7 är det en grundläggande princip att riksdagen har exklusiv normgivningskompetens på skatteområdet. Däremot är delegation möjlig när det gäller föreskrifter om avgifter som avses i 8 kap. 3 § regeringsformen. För att avgöra om det är möjligt att delegera föreskrifter om en viss pålaga är det således nödvändigt att avgöra om pålagan är att bedöma som en skatt eller en avgift enligt regeringsformen.

Frågan om gränsdragningen mellan skatter och avgifter har diskuterats när det gäller kommunala parkeringsavgifter och s.k. trängselskatter.

Som nämnts bedömde Parkeringsutredningen att det finns skäl att anta att parkeringsavgifterna är att betrakta som en skatt enligt regeringsformen. Om den lag som i dag reglerar denna pålaga, lagen (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats, m.m., upphävs skulle delegation till kommuner inte längre vara möjlig. Föreskrifter om avgifter för upplåtelse av allmän plats för parkering skulle då behöva meddelas av riksdagen och inte som i dag av kommuner. Av denna anledning valde Parkeringsutredningen att inte lägga fram förslag till ny lagstiftning på området.

Vi anser att det är angeläget att föreskrifter om kommunala parkeringsavgifter även i framtiden kan meddelas av kommuner. Detta innebär visserligen ett avsteg från den grundläggande principen om riksdagen som ensam lagstiftare på skatteområdet. Det är dock en etablerad ordning att kommuner meddelar föreskrifter om parkeringsavgifter. Vidare bör framhållas att det är fråga om en pålaga som får anses ligga i gränslandet mellan skatter

och avgifter och således inte hör till de centrala delarna av skatteområdet. De kommunala parkeringsavgifterna förutsätter dessutom föreskrifter med bl.a. detaljerade geografiska uppgifter som lämpligast meddelas på kommunal nivå. Vår bedömning är därför att föreskrifter om parkeringsavgifter bör kunna meddelas av kommuner även fortsättningsvis.

När det gäller s.k. trängselskatter gjordes i förarbetena till lagen (2004:629) om trängselskatt bedömningen att pålagan är att betrakta som skatt enligt regeringsformen (SOU 2003:61 s. 101 f. och prop. 2003/04:145 s. 32 f.). Denna bedömning innebär att normgivningsmakt på området inte kan delegeras till kommuner.

Inte heller trängselskatt är en pålaga som är typisk för skatteområdet utan får anses ligga förhållandevis nära avgiftsområdet. Vidare förutsätter trängselskatter föreskrifter med detaljbestämmelser bl.a. om det geografiska tillämpningsområdet. Det kan mot den bakgrunden vara mindre ändamålsenligt att sådana bestämmelser meddelas av riksdagen.

Det råder en bred samsyn om att det bör vara möjligt för kommuner att meddela föreskrifter om trängselskatt. Enligt vår uppfattning bör de konstitutionella hindren för detta därför tas bort.

Såväl trängselskatt som kommunala parkeringsavgifter är pålagor som inte bara tas ut av en kommuns egna medlemmar. Den kommunala beskattningsrätten är begränsad till de egna medlemmarna. Detta är emellertid en kommunalrättslig och inte en konstitutionell princip och utgör således inte ett hinder på grundlagsnivå för kommunal normgivning om trängselskatt eller parkeringsavgifter (se SOU 2008:42 s. 24).

Enligt vår uppfattning är det inte lämpligt att ge kommunerna en direkt på regeringsformen grundad rätt att besluta föreskrifter om trängselskatt och parkeringsavgifter. Det skulle dessutom rimma mindre väl med regeringsformens grundprincip för normgivning att ge kommunerna en sådan rätt. Regeringsformen bygger på att normgivningsmakten är fördelad mellan riksdagen och regeringen och att normgivning av andra organ måste ha stöd i ett bemyndigande. Kommunernas föreskriftsrätt på området bör därför förutsätta delegation.

Eftersom syftet med regleringen är att möjliggöra kommunala föreskrifter bör inte delegationen gå via regeringen. I stället bör en möjlighet till direktdelegation till kommuner införas med nuvarande 8 kap. 9 § andra stycket om tvingande avgifter som

förebild. Riksdagen får då genom lag ange förutsättningarna för kommunernas föreskriftsrätt.

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

Den föreslagna regleringen innebär att en mindre del av det skatterättsliga området förs från det obligatoriska till det fakultativa lagområdet. Detta innebär att utgångspunkten är att föreskrifterna ska meddelas av riksdagen men att delegation är möjlig. Hur regleringen av parkeringsavgifter och trängselskatter framöver ska utformas – och i vilken utsträckning föreskriftsrätt ska delegeras – är inte frågor som bör läggas fast i grundlag. Detta får i stället avgöras av riksdagen genom sedvanlig lagstiftning. Syftet med den av oss nu föreslagna ändringen är endast att undanröja de konstitutionella hinder som i dag finns.

Riksdagen kan således avgöra om en skatt ska vara kommunal eller statlig. Vidare kan riksdagen bestämma om föreskrifterna uteslutande ska meddelas i lag eller om delegation till kommuner ska ske. Om delegation sker kan den riktas till en eller flera kommuner och avse en mer eller mindre omfattande kommunal föreskriftsrätt. Ett alternativ är således att i lag ange de grundläggande förutsättningarna för uttagande av skatten och därefter genom delegation ge kommuner rätt att meddela kompletterande föreskrifter.

Om skatten konstrueras som en kommunal skatt kan dock noteras att utgångspunkten bör vara att uttaget av skatten inte ska grunda medlemskap i kommunen. Något hinder för att göra undantag från de kommunalrättsliga principerna i dessa delar bör inte finnas.

## 34 Finansmakten

### 34.1 Bakgrund

#### *Regleringen i regeringsformen*

Med finansmakten avses rätten att bestämma om inkomster till staten och att förfoga över statens tillgångar, främst genom beslut om utgifter (prop. 1973:90 s. 212). Inkomsterna utgörs framför allt av skatter och avgifter men också av intäkter av privaträttslig karaktär, t.ex. utdelning på de aktier som staten äger. Enligt 1 kap. 4 § regeringsformen är det riksdagen som beslutar om skatt till staten och bestämmer om användningen av statens medel. Rätten att besluta om skatter och avgifter regleras närmare i 8 kap. regeringsformen medan rätten att besluta om statens utgifter, främst genom beslut om anslag, regleras i 9 kap. regeringsformen.

Den nuvarande regleringen av finansmakten i 9 kap. regeringsformen beskriver på ett mer övergripande sätt riksdagens och regeringens befogenheter på budgetområdet. Regleringen kompletteras av bestämmelser i riksdagsordningen och i lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen).

I förarbetena (prop. 1973:90 s. 222 f.) anfördes att frågor om statsbudgetens utformning inte lämpade sig för en grundlagsreglering. Det ansågs att budgetsystemet skulle kunna behöva förnyas och att regeringsformen inte borde uppställa något hinder mot en sådan utveckling. Också från stabiliseringspolitisk synpunkt var det angeläget att regeringsformen medgav stor flexibilitet på utgiftsregleringens område. Det är mot bakgrund av dessa uttalanden som regleringen i 9 kap. ska ses.

Kapitlet inleds med en upplysning om att bestämmelser om rätten att besluta om skatter och avgifter till staten finns i 8 kap., dvs. i kapitlet om lagar och andra föreskrifter. Hänvisningen torde bero på att kapitlet getts rubriken Finansmakten och att rätten att besluta om skatter och avgifter anses falla in under detta begrepp.

I 2 § slås fast att statens medel inte får användas på något annat sätt än riksdagen har bestämt och att riksdagen bestämmer om användningen av statsmedel genom budgetreglering. Med budgetreglering avses riksdagens beslut om beräkning av statens inkomster samt om statens utgifter och om de ändamål för vilka dessa ska användas (3 §). Riksdagen kan dock bestämma att medel får tas i anspråk i annan ordning än genom budgetreglering, s.k. specialdestination. Med specialdestination avses att inkomster, vanligen från avgifter, direkt används för att täcka utgifter. Genom de nu nämnda bestämmelserna regleras formerna för beslut om utgifter.

Riksdagen ska enligt 3 § som huvudregel besluta om budgetreglering för det närmast följande budgetåret. Endast om särskilda skäl föranleder det får en annan budgetperiod väljas. I förarbetena framhölls särskilt att detta endast fick ske i undantagsfall (prop. 1973:90 s. 336). En definitiv övergång till flerårsbudget ansågs inte kunna ske utan grundlagsändring. Oberoende av budgetperiodens förläggning kan riksdagen dock enligt bestämmelsens andra stycke besluta att ett särskilt anslag på statsbudgeten ska utgå för en annan tid än budgetperioden. Stadgandet ger bl.a. stöd för de s.k. ramanslag som i dag används liksom för systemet med ett visst årligt belopp för ett bestämt antal budgetår eller tills vidare (Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 2006, s. 414). Det bör dock framhållas att riksdagen är rättsligt oförhindrad att ändra ett tidigare fattat anslagsbeslut. Slutligen anges i 3 § att riksdagen vid budgetregleringen ska beakta behovet under krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden av medel för rikets försvar.

I 4 § behandlas situationen då riksdagen inte hunnit avsluta budgetregleringen före budgetperiodens början. I ett sådant fall ska riksdagen i den omfattning som behövs besluta om anslag för tiden till dess att budgetregleringen för perioden kan slutföras. Riksdagen kan även uppdra åt finansutskottet att fatta ett sådant beslut på riksdagens vägnar. Vad som gäller om riksdagen eller finansutskottet inte fattat beslut om anslag före budgetperiodens början anges inte.

Under det pågående budgetåret kan riksdagen enligt 5 § på en tilläggsbudget göra en ny beräkning av statsinkomsterna samt ändra och anvisa nya anslag. Den beslutade budgeten kan således ändras under den period då den genomförs.

I 6 § anges att regeringen ska lämna förslag till statsbudget till riksdagen. Detta sker i budgetpropositionen, vars närmare innehåll regleras i riksdagsordningen.

Riksdagen kan enligt 7 § i samband med budgetregleringen eller annars besluta om riktlinjer för viss statsverksamhet för längre tid än anslag till verksamheten avser. Bestämmelsen ger riksdagen möjlighet att t.ex. besluta om inriktningen av en viss verksamhet för en längre tid än det följande budgetåret. Riktlinjebesluten är inte rättsligt bindande.

Enligt 8 § står statens medel och övriga tillgångar, med undantag för tillgångar som är avsedda för riksdagen eller dess myndigheter eller som i lag avsatts till särskild förvaltning, till regeringens disposition. Med uttrycket disposition avses samtliga förvaltnings- och förfogandeåtgärder. Som exempel på tillgångar som satts under särskild förvaltning kan nämnas medel som avsatts till de allmänna pensionsfonderna (Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 2006, s. 420).

Av 9 § framgår att riksdagen kan fastställa grunder för förvaltningen av och förfogandet över statens egendom. Grundläggande bestämmelser om förfogandet över statens egendom finns i budgetlagen.

Regeringen får enligt 10 § inte utan riksdagens bemyndigande ta upp lån eller i övrigt ikläda staten ekonomiska förpliktelser.

I 11 § anges att det finns ytterligare bestämmelser om riksdagens och regeringens befogenheter och skyldigheter i fråga om regleringen av statsbudgeten i riksdagsordningen och särskild lag. Med uttrycket särskild lag avses främst budgetlagen.

Kapitlet innehåller även den grundläggande regleringen av Riksbankens verksamhet och bestämmelser om regeringens ansvar i fråga om valutapolitiken (12–14 §§).

#### *Utvecklingen efter regeringsformens tillkomst*

Under 1990-talet genomfördes flera förändringar av den ekonomiska styrningen i staten med syfte att uppnå en stramare budgetprocess. Bakgrunden till de reformer som genomfördes var de statsfinansiella problemen under 1980-talet som kulminerade under 1990-talets första hälft. Några av de förändringar som genomfördes var införandet av den s.k. rambeslutsmodellen i riksdagens budgetarbete, antagandet av budgetlagen, övergången till ett budgetår som motsvarade kalenderåret och förlängningen av



riksdagens valperiod från tre till fyra år. Rambeslutsmodellen innebär att budgetbesluten fattas i två steg. I det första steget beslutar riksdagen genom ett beslut om inkomstberäkningarna och ramarna för 27 utgiftsområden. I det andra steget beslutar riksdagen om anslagen inom dessa områden genom ett beslut för vart och ett av områdena. Summan av anslagen inom varje område får inte överskrida den tidigare fastställda ramen. Indelningen i ramar för utgiftsområden syftade till att tillfredsställa krav på politisk relevans, statsfinansiellt lämpliga avgränsningar, möjlighet att göra meningsfulla prioriteringar och uppföljning av resultat (bet. 1995/96:KU21).

I samband med reformarbetet kompletterades de tidigare allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken med bl.a. ett utgiftstak för staten och ett mål för det finansiella sparandet i den offentliga sektorn. I anslutning till införandet av utgiftstaket avskaffades de s.k. förslagsanslagen. Dessa anslag hade använts främst för regelstyrda förmåner och hade utan begränsningar kunnat överskridas av regeringen.

Det bör framhållas att de nu redovisade förändringarna av budgetprocessen kunde genomföras utan några egentliga ändringar av bestämmelserna i regeringsformen. Däremot gjordes vissa förändringar i riksdagsordningen och 1996 infördes budgetlagen (prop. 1995/96:220 och bet. 1996/97:KU3). Syftet var främst att ge en sammanhållen och klar reglering på finansmaktens område samt att stärka budgetdisciplinen. Lagen, som preciserar och kompletterar bestämmelserna i regeringsformen och riksdagsordningen, utgjorde till stor del en kodifiering av den praxis som hade vuxit fram.

Bland de viktigaste bestämmelserna i budgetlagen kan nämnas regleringen av det s.k. utgiftstaket (40–43 §§). Enligt denna får regeringen till riksdagen lämna förslag till riktlinjebeslut om det belopp som statens utgifter högst får uppgå till för längre tid än ett budgetår. Om det finns risk för att ett beslutat utgiftstak kommer att överskridas ska regeringen för att undvika detta vidta sådana åtgärder som den har befogenhet till eller lämna förslag på nödvändiga åtgärder till riksdagen.

Viss kritik har riktats mot utformningen av 9 kap. regeringsformen. Bland annat har det anförts att regleringen i kapitlet är översiktlig och kortfattad och att lagtexten inte ger några upplysningar om de förändringar av budgetprocessen som skett (se bl.a. Nergelius, *Svensk statsrätt*, 2006, s. 101 f. och Sterzel, *Finans-*

makten – i konstitutionens centrum och periferi, *Konstitutionell demokrati*, Smith och Petersson (red.), 2004, s. 94).

Det har även framhållits att kapitlet är relativt svåröverskådligt och att det innehåller vissa otidsenliga begrepp såsom budgetreglering.

En närmare redogörelse för denna diskussion och för andra frågor med koppling till regleringen i 9 kap. regeringsformen finns i den rapport om finansmakten som på vårt uppdrag tagits fram av en referensgrupp i rapporten *Finansmakten* (SOU 2008:115).

## 34.2 Överväganden

### 34.2.1 Allmänna utgångspunkter

**Vår bedömning:** Utgångspunkten för regleringen i regeringsformen bör även i fortsättningen vara att endast på ett mer övergripande sätt reglera riksdagens och regeringens befogenheter på budgetområdet. Endast bestämmelser som är av sådan vikt och har erhållit en sådan politisk acceptans att de inte kan antas bli föremål för ändring inom överskådlig tid bör finnas i kapitlet. Inom den ram som detta ger bör regleringen så tydligt som möjligt återspegla den faktiska budgetprocessen.

Den nuvarande regleringen i 9 kap. regeringsformen beskriver som anförts tidigare på ett övergripande sätt riksdagens och regeringens befogenheter på budgetområdet. Andra viktiga bestämmelser finns i riksdagsordningen och i budgetlagen. Denna ordning ligger i linje med de överväganden som gjordes vid införandet av regeringsformen då frågorna om statsbudgetens och anslagssystemets utformning inte ansågs lämpa sig för en grundlagsreglering.

Enligt vår mening bör utgångspunkten för regleringen av budgeten i regeringsformen även i fortsättningen vara att grundlagen endast på ett mer övergripande sätt ska ange riksdagens och regeringens befogenheter på budgetområdet. Kapitlet bör innehålla bestämmelser som är av sådan vikt och har erhållit en sådan politisk acceptans att de inte kan antas bli föremål för ändring inom överskådlig tid. Bestämmelser som förhindrar en utveckling av budgetprocessen eller inskränker riksdagens och regeringens möjligheter att vidta de åtgärder som den ekonomiska situationen kan tänkas kräva bör inte tillföras regleringen.

Inom den ram som detta ger bör regleringen så tydligt som möjligt återspegla den faktiska budgetprocessen. Vissa språkliga ändringar och omstruktureringar av kapitlet bör därför göras. Vi anser t.ex. att det är olyckligt att inleda kapitlet med en hänvisning till ett annat kapitel. I stället bör det införas en inledande bestämmelse som tydliggör riksdagens befogenheter på finansmaktens område enligt 1 kap. 4 § andra stycket regeringsformen.

I de följande avsnitten föreslår vi mot denna bakgrund vissa ändringar i 9 kap. regeringsformen. Dessa ändringar syftar bl.a. till att anpassa regleringen av budgetprocessen till den praxis som utvecklats samt att ge kapitlet en tydligare och mer rättvisande utformning. Den närmare regleringen av budgetprocessen kommer även fortsättningsvis att ges i riksdagsordningen och budgetlagen.

### 34.2.2 Sammanställning av budgeten

**Vårt förslag:** Bestämmelsen i 9 kap. 3 § första stycket sista meningen regeringsformen om att besluten om budgeten ska tas upp i en statsbudget utgår.

Enligt 9 kap. 3 § regeringsformen bestämmer riksdagen till vilka belopp statsinkomsterna ska beräknas och anvisar anslag till angivna ändamål. Besluten om detta ska tas upp i en statsbudget.

Det är finansutskottet som enligt tilläggsbestämmelsen i 4.6.2 riksdagsordningen ska sammanställa statsbudgeten. Utskottet gör regelmässigt detta genom att i ett betänkande redovisa de beslut om statsbudgetens utgifter och inkomster som har fattats av riksdagen med anledning av budgetpropositionen (se t.ex. bet. 2006/07:FiU10 och 2007/08:FiU10). Riksdagen överlämnar den av finansutskottet sammanställda statsbudgeten till regeringen. Efter överlämnandet beslutar regeringen att lägga utskotts-betänkandet till handlingarna.

De olika anslagens rättsverkningar är inte beroende av att hela statsbudgeten är färdigställd eller av att de är upptagna i den aktuella sammanställningen. Anslagen är giltiga i och med att riksdagen fattat beslut om dem. Sammanställningen av statsbudgeten och beräkningarna av inkomsterna har således inte någon särskild rättsverkan.

Den nu aktuella bestämmelsen tillkom under beredningen i Regeringskansliet av förslaget till ny regeringsform. Författningsutredningen och Grundlagberedningen hade inte föreslagit någon motsvarande bestämmelse.

I förarbetena (prop. 1973:90 s. 336 f.) anfördes att den i tiden ganska långt utsträckta budgetbehandlingen kunde tänkas motverka enhetlighet och planmässighet i riksdagens bedömning och försvåra att konjunkturförändringar i tillräcklig omfattning blev beaktade. Det var dock inte aktuellt att, som Grundlagberedningen hade föreslagit, införa en bestämmelse om att riksdagen skulle besluta om fastställelse av statsbudgeten, bl.a. då det ansågs ovisst vilken rättslig innebörd ett sådant beslut hade. Det var inte heller aktuellt att på något annat sätt göra en allomfattande omprövning av budgetbesluten i slutskedet i riksdagens budgetarbete. En annan sak var att riksdagen vid ställningstagandet i varje anslagsfråga måste beakta att beslutet ska ses som ett led i den större plan för den statliga verksamheten och indirekt för hela samhällsekonomin som statsbudgeten utgör. I propositionen angavs vidare att detta viktiga förhållande borde komma till uttryck i lagtexten.

Det kan enligt vår mening ifrågasättas om det i dag finns ett behov av att reglera frågan om sammanställning av statsbudgeten i regeringsformen. Sammanställningen har ingen rättsverkan och föranleder inte någon annan åtgärd av riksdagen än ett beslut om att den överlämnas till regeringen. Den utveckling av budgetprocessen som skett sedan bestämmelsen infördes innebär också att medvetenheten om att helheten måste beaktas har ökat, inte minst genom införandet av den s.k. rambeslutsmodellen. Vi anser att detta är en fråga som inte behöver regleras i regeringsformen utan som med fördel kan regleras på lägre nivå. Så sker också redan i dag genom den i riksdagsordningen föreskrivna skyldigheten för finansutskottet att sammanställa statsbudgeten. Den aktuella bestämmelsen i 9 kap. 3 § första stycket sista meningen regeringsformen bör därför utgå.

### 34.2.3 Behov av medel för rikets försvar

**Vårt förslag:** Bestämmelsen i 9 kap. 3 § tredje stycket regeringsformen om att riksdagen vid beslut om budget ska beakta behovet under krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden av medel för rikets försvar utgår.

Riksdagen ska enligt 9 kap. 3 § tredje stycket regeringsformen vid budgetreglering beakta behovet under krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden av medel för rikets försvar.

Syftet med att det ska finnas medel för försvarsändamål är att regeringen om krigsfaran ökar markant, om krig bryter ut eller om andra allvarliga störningar inträffar som berör riket ur försvarssynpunkt, ska kunna agera kraftfullt och utan dröjsmål.

Grundlagberedningen (SOU 1972:15 s. 170 f.) ansåg att det borde slås fast i regeringsformen att försvarsberedskapsändamålen ska tillgodoses. Beredningen föreslog en bestämmelse som innebar att riksdagen vid fastställandet av statsbudgeten skulle beakta behovet av medel som kan tas i anspråk för rikets försvar under krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden.

I propositionen anfördes att det i regeringsformen borde föras in en bestämmelse som ålade riksdagen att vid beslut om statsbudgeten beakta försvarsberedskapsändamålen men att bestämmelsen borde lämna öppet i vilken budgetteknisk form detta ska ske (prop. 1973:90 s. 338). Den föreslagna bestämmelsen låg nära Grundlagberedningens förslag. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag.

Formerna för att ställa nödvändiga medel till regeringens disposition har förändrats och förenklats med tiden. Tidigare beslutade riksdagen om en beredskapsstat för försvarsväsendet. Den innehöll de anslag för det militära försvaret och det civila försvaret som behövdes för 30 dagar av högsta försvarsberedskap. Utgifter för försvarsberedskap kunde också finansieras på annat sätt, t.ex. genom att riksdagen medgav att vissa anslag fick överskridas och genom rörliga krediter i Riksgäldskontoret. Från och med budgetåret 1975/76 beslutade riksdagen om en beredskapsbudget för totalförsvaret som var beräknad på samma grund men endast avsåg den civila delen av totalförsvaret. Behovet av medel för det militära försvaret skulle i stället främst tillgodoses

genom att anslagen, som nu uteslutande var förslagsanslag, överskreds.

I samband med budgetreformerna i mitten av 1990-talet utformades en ny ordning för hur behovet av medel för försvarsberedskapsändamål skulle tillgodoses. Från och med budgetåret 1997 bemyndigas regeringen, efter förslag i budgetpropositionen, att utnyttja en kredit i Riksgäldskontoret om krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden skulle föreligga. Medel för ett hastigt uppkommet beredskapsbehov finns därmed alltid tillgängliga.

Betydelsen av att det finns medel som är direkt tillgängliga för regeringen har samtidigt minskat då det numera ständigt pågår ett riksmöte, även om riksdagen vanligen inte sammanträder under sommarmånaderna. Ett sammanträde kan därmed lättare ordnas vid behov.

När regeringen utformar sitt förslag till statsbudget, samt när riksdagen bereder och fattar sina budgetbeslut, ska en lång rad grundläggande samhällsfunktioner uppmärksammas. Behovet av medel om krigsfaran skulle öka, krig bryta ut eller någon annan allvarlig störning inträffa är ett viktigt behov bland många andra, låt vara att de situationer som åsyftas är mycket allvarliga. Riksdagen och dess ledamöter kan emellertid förutsättas vara fullt medvetna om detta behov utan att det särskilt betonas i regeringsformen.

Mot denna bakgrund föreslår vi att bestämmelsen om att riksdagen vid budgetregleringen ska beakta behovet av medel för rikets försvar under krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden ska utgå.

#### 34.2.4 Provisorisk budget

**Vårt förslag:** Den nuvarande regleringen i 9 kap. 4 § regeringsformen av situationen då någon budget inte beslutats före budgetperiodens början kompletteras. En bestämmelse införs som innebär att om riksdagen inte ens provisoriskt har beslutat om anslag för ett visst ändamål så ska den senaste budgeten, med de ändringar som följer av andra beslut av riksdagen, gälla till dess anslag beslutats.

Om riksdagen inte hinner avsluta budgetregleringen före den nya budgetperiodens början, ska riksdagen enligt 9 kap. 4 § regeringsformen i den omfattning som behövs bestämma om anslag för tiden fram till dess att budgetregleringen för perioden kan slutföras. Riksdagen har även möjlighet att uppdra åt finansutskottet att fatta ett sådant beslut på riksdagens vägnar. Vad som gäller om riksdagen eller finansutskottet inte fattat beslut om anslag före budgetårets början anges dock inte.

I andra europeiska länder har olika lösningar valts för att hantera situationen att en budget inte hinner beslutas innan den nya budgetperioden börjar. En vanlig ordning är att det i konstitutionen eller annan lag föreskrivs att budgeten för det föregående året ska tillämpas tills vidare. Med vissa variationer finns denna modell i bl.a. Slovenien, Spanien, Tyskland och Ungern. En motsvarande reglering fanns också i 1809 års regeringsform och såväl Författningsutredningen (SOU 1963:17 s. 400) som Grundlagberedningen (SOU 1972:15 s. 172 f.) föreslog att denna ordning i huvudsak skulle behållas. Detta skulle dock inte hindra att riksdagen reglerade budgeten eller delar av den provisoriskt.

I propositionen (prop. 1973:90 s. 339 f.) anfördes emellertid att det med en sådan ordning kunde uppstå vissa olägenheter t.ex. vid hanteringen av sådana anslag för utbyggnaden av en verksamhet, eller för en större investering, som räknats upp med olika belopp för skilda år. I stället föreslogs att det vid sidan om de delar av budgeten som riksdagen hunnit slutbehandla borde åligga riksdagen att i den omfattning som behövs besluta om anslag för tiden fram till dess att budgetregleringen kan slutföras. Med formuleringen ”i den omfattning som behövs” ville man erinra dels om att riksdagens redan beslutade anslagsanvisningar skulle gälla utan något särskilt förordnande, dels om att den provisoriska regleringen i fråga om såväl tid som omfattning skulle begränsas till vad som kunde anses nödvändigt för statsverksamhetens behöriga gång. Om ett riksmöte inte pågick fick det ankomma på finansutskottet att på riksdagens vägnar provisoriskt besluta om de anslag som behövs för att statsverksamheten skulle kunna löpa utan störningar. År 1995 ändrades bestämmelsen så att riksdagen i stället kunde uppdra åt finansutskottet att fatta beslut om anslag på riksdagens vägnar (bet. 1993/94:KU18 och 1994/95:KU2).

Bestämmelsen i 9 kap. 4 § om att riksdagen i den omfattning som behövs ska bestämma om anslag för tiden fram till dess en ny

budget beslutats har aldrig tillämpats eftersom riksdagen hittills alltid har kunnat besluta om en budget före budgetperiodens början.

Som anförts tidigare framgår det inte av dagens bestämmelser vad som gäller i de fall riksdagen inte ens provisoriskt har beslutat om anslag för en viss verksamhet. För att undanröja den osäkerhet som detta kan innebära och för att skapa goda förutsättningar för att statens verksamhet ska kunna fortgå relativt opåverkad bör enligt vår mening en ordning införas som innebär att det alltid finns en gällande budget.

Vi föreslår därför att om riksdagen inte fattat beslut om budgeten, inte ens provisoriskt, så ska det innevarande årets budget – eller rättare sagt en budget motsvarande denna – gälla som provisorisk budget fram till dess att beslut om budgeten fattas. Genom denna lösning kommer det alltid att finnas en gällande statsbudget. En sådan ordning utgör inget hinder mot att riksdagen, om förutsättningar för detta faktiskt skulle föreligga, fattar vissa budgetbeslut för det kommande året. Riksdagen skulle t.ex. kunna tänkas besluta om en beräkning av statens inkomster samt om de samlade utgifterna och om anslag inom något eller några utgiftsområden före årsskiftet. Riksdagen ska dessutom även i fortsättningen ha möjlighet att i den omfattning som behövs besluta om anslag för tiden fram till dess att en budget har beslutats. Även möjligheten att uppdra åt finansutskottet att fatta ett sådant beslut bör finnas kvar. Det är således endast om riksdagen inte ens provisoriskt beslutat om anslag för ett visst ändamål som den senaste budgeten temporärt ska gälla.

#### 34.2.5 Riktlinjer för statsverksamheten

**Vårt förslag:** Det klargörs i bestämmelsen i 9 kap. 7 § regeringsformen att det är möjligt att besluta om riktlinjer för hela statsverksamheten.

Enligt 9 kap. 7 § regeringsformen får riksdagen i samband med budgetregleringen, eller annars, besluta om riktlinjer för viss statsverksamhet för längre tid än vad anslagen till verksamheten avser.



Genom införandet av denna bestämmelse grundlagsfästes den praxis som utvecklats och som innebar att riksdagen fick tillfälle att på ett tidigare stadium än annars diskutera och ta ställning till inriktningen av reformer på längre sikt än det kommande budgetåret. Även om riktlinjebesluten inte var rättsligt bindande förutsågs att de skulle få stor faktisk betydelse för riksdagens framtida handlingsfrihet, särskilt om de kombinerades med beslut om anslag eller bemyndiganden (prop. 1973:90 s. 345).

Med riktlinjer för viss verksamhet avsågs bl.a. grunder för själva verksamheten, inte minst angivande av målen och de huvudsakliga medlen. Det kunde också vara fråga om huvuddragen i den organisation som krävdes (SOU 1972:15 s. 174).

Möjligheten för riksdagen att fatta riktlinjebeslut har fått stor praktisk betydelse och tekniken med princip- eller organisationsbeslut har blivit allt vanligare inom många sektorer (Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 2006, s. 418). Som exempel på mer omfattande riktlinjebeslut kan nämnas de riktlinjer avseende den ekonomiska politiken och budgetpolitiken som riksdagen beslutar om i samband med behandlingen av budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen (se t.ex. bet. 2007/08:FiU1 s. 43 f. och 2007/08:FiU20).

Bestämmelsen om riktlinjebeslut i 9 kap. 7 § regeringsformen åberopades till stöd för införandet av budgetlagens reglering av det s.k. utgiftstaket (40–43 §§ budgetlagen). I samband med behandlingen av förslaget till budgetlag konstaterade konstitutionsutskottet att bestämmelsen uppenbarligen inte gav stöd till ett så omfattande ställningstagande som ett beslut om ett statligt utgiftstak men gjorde samtidigt bedömningen att flertalet av de komponenter som finns i utgiftstaket utgör utgiftsområden som kan betecknas som ”viss statsverksamhet”. Enligt utskottet kunde det därför inte vara principiellt fel att med stöd av den aktuella grundlagsbestämmelsen tillåta fleråriga riktlinjebeslut om utgiftstak (bet. 1996/97:KU3 s. 41 f.).

Möjligheten för riksdagen att besluta om riktlinjer är av stor praktisk betydelse och kommer till användning inom praktiskt taget varje utgiftsområde. Det torde inte råda någon tvekan om att riksdagen enligt den nuvarande lydelsen av 9 kap. 7 § regeringsformen kan fatta beslut om riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken, som ju gäller all statlig verksamhet och inte enbart viss verksamhet. Som framgått har konstitutionsutskottet däremot uttryckt tveksamhet inför att betrakta utgiftstaket som en

riktlinje för viss statsverksamhet med hänsyn till beslutets räckvidd.

Mot denna bakgrund menar vi att det bör klargöras att möjligheten för riksdagen att besluta om riktlinjer även omfattar riktlinjer av det generella slag som besluten om utgiftstaken samt besluten om budgetpolitiken och den ekonomiska politiken utgör. Vi föreslår därför att bestämmelsen om riktlinjebeslut ges en lydelse som uttryckligen tillåter beslut som avser hela statsverksamheten.

### 34.2.6 Användningen av statens medel

**Vårt förslag:** Bestämmelsen i 9 kap. 2 § första stycket regeringsformen om att statens medel inte får användas på annat sätt än vad riksdagen har bestämt justeras något och placeras i en särskild paragraf som reglerar genomförandet av budgeten.

I 9 kap. 8 § regeringsformen tas begreppet statens medel bort då det är tillräckligt att ange att regeringen förvaltar och förfogar över statens tillgångar.

I 9 kap. 2 § första stycket regeringsformen slås fast att statens medel inte får användas på annat sätt än vad riksdagen har bestämt. Detta är ett annat sätt att uttrycka den redan i 1 kap. 4 § regeringsformen fastslagna regeln att riksdagen bestämmer hur statens medel ska användas. Med statens medel avses enligt förarbetena (prop. 1973:90 s. 332) i första hand penningmedel men också andra likvida tillgångar samt fordringar av kortsiktig natur (finansiella omsättningstillgångar).

Statens medel och övriga tillgångar står enligt 9 kap. 8 § regeringsformen till regeringens disposition. Statens övriga tillgångar utgörs av annan statlig egendom, såväl fast som lös, än statsmedel. Tillgångar som ägs av de statliga bolagen eller stiftelserna är offentligrättsligt sett inte statliga och omfattas således inte av bestämmelsen (prop. 1973:90 s. 347). Med begreppet disposition avses både förvaltningsåtgärder – såväl rättsliga som praktiska – och förfogandeåtgärder, såsom avhändelse och pantsättning.

Tillgångar som är avsedda för riksdagen eller dess myndigheter eller som i lag har avsatts till särskild förvaltning är dock

uttryckligen undantagna från regeringens disposition. Här bör påpekas att det knappast är korrekt att tala om riksdagen och dess myndigheter i detta sammanhang eftersom riksdagen inte i egentlig mening uppträder som nyttjare eller förvaltare av tillgångar. Numera är det i stället riksdagsförvaltningen, som utgör en myndighet under riksdagen, som ansvarar för förvaltningen av de tillgångar som riksdagens ledamöter och administration använder sig av. Det är därför enligt vår mening tillräckligt att från regeringens dispositionsrätt undanta de tillgångar för vilka riksdagens myndigheter svarar.

I fråga om förvaltningen av statens egendom och förfogandet över den fastställer riksdagen enligt 9 kap. 9 § regeringsformen grunder i den omfattning som behövs. Numera finns dessa grunder angivna i budgetlagen.

Bestämmelsen i 9 kap. 8 § regeringsformen om att statens medel och övriga tillgångar står till regeringens disposition kan sägas vara en naturlig följd av att regeringen enligt 1 kap. 6 § styr riket. Med uttrycket statens medel avses som anförts främst penningmedel och kortfristiga fordringar. Det är dock inte dispositionen över sådana tillgångar som är det viktigaste verktyget för regeringen i styrningen av riket. Av avgörande betydelse är i stället de anslag som riksdagen anvisat för olika ändamål och de befogenheter som de anvisade anslagen rymmer – dvs. att göra åtaganden, godkänna betalningar och att genomföra utbetalningar – samt de inkomster som riksdagen beslutat att regeringen får ta i anspråk för bestämda ändamål. Liknande befogenheter finns i fråga om de inkomster som riksdagen låter regeringen använda utan att den anvisar anslag.

Det är således befogenheten som följer av riksdagens anslagsbeslut, och inte dispositionen över vissa medel, som är grunden för genomförandet av statens verksamhet och av den beslutade statsbudgeten. Med riksdagens bemyndigande kan regeringen för övrigt alltid anskaffa de kassatillgångar som behövs för att finansiera de utgifter som följer av riksdagens beslut (se 1 § lagen [1988:1387] om statens upplåning och skuldförvaltning).

Mot denna bakgrund anser vi att bestämmelsen i 9 kap. 2 § regeringsformen bör justeras så att den inte, som i dag, endast uttryckligen omfattar penningmedel, andra likvida tillgångar och kortsiktiga fordringar. I stället bör det tydligt framgå att anslag och inkomster inte får användas på annat sätt än vad riksdagen har bestämt i budgeten. Bestämmelsen omfattar inte bara regeringen utan även riksdagens myndigheter.

Med hänsyn till vad som anförts om statens medel anser vi också att den åtskillnad som görs mellan statens medel och övriga tillgångar i 9 kap. 8 § regeringsformen inte längre behövs. Regeringens ansvar har samma innebörd oavsett vilket slag av tillgång det rör sig om. Det är därför tillräckligt att det i bestämmelsen anges att regeringen förvaltar och förfogar över statens tillgångar.

### 34.2.7 Årsredovisning för staten

**Vårt förslag:** En bestämmelse om att regeringen ska överlämna en årsredovisning för staten till riksdagen förs in i regeringsformen.

Enligt 38 § budgetlagen ska regeringen så snart som möjligt, dock senast nio månader efter budgetåret, se till att en årsredovisning för staten lämnas till riksdagen. Årsredovisningen ska innehålla resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys. Den ska även innehålla det slutliga utfallet på statsbudgetens inkomstitlar och anslag.

Årsredovisningen lämnas som en skrivelse till riksdagen under våren och ger regelmässigt upphov till motionsrätt. Ärendet bereds av finansutskottet. Skrivelsen behandlas tillsammans med Riksrevisionens redogörelse för granskningen av årsredovisningen (se t.ex. bet. 2007/08:FiU25).

Riksrevisionens skyldighet att granska årsredovisningen för staten regleras i 3 § första stycket lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

Som framgått tidigare beslutar riksdagen om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas. Samtidigt ställer riksdagen huvuddelen av statens medel till regeringens disposition. Riksdagen granskar också rikets styrelse och förvaltning. Bland annat dessa förhållanden utgör en naturlig grund för att regeringen ska ha en allmän redovisningsskyldighet inför riksdagen (prop. 1995/96:220. s 68 f.).

I årsredovisningen för staten lämnar regeringen en redogörelse till riksdagen för hur statsbudgeten har genomförts. Riksdagen får som framgått genom sin egen myndighet Riksrevisionen ett underlag för sin bedömning av hur den beslutade statsbudgeten

fallit ut. Riksdagen ges därmed goda möjligheter att utöva en effektiv kontroll av regeringen. Årsredovisningen är också ett värdefullt underlag för en analys av statens ekonomi och för den politiska debatten.

Vi menar att årsredovisningen för staten är av central betydelse för riksdagens uppföljning av budgeten. Riksdagens och Riksrevisionens möjlighet att kontrollera regeringens åtgärder på budgetområdet skulle försvåras om en sådan redovisning inte lämnades. Det kan nämnas att i flera andra europeiska länder, t.ex. Grekland och Tyskland, finns en motsvarande reglering på grundlagsnivå. Enligt vår mening är det också lämpligt att på detta sätt befästa att årsredovisningen för staten är ett centralt element i budgetprocessen. En bestämmelse om att regeringen ska lämna en sådan redovisning till riksdagen bör därför föras in i regeringsformen. Den närmare utformningen av årsredovisningen bör dock som i dag regleras i budgetlagen.

## 35 Regeringsformens krav på medborgarskap för vissa anställningar

### 35.1 Bakgrund

#### *Gällande regler*

I regeringsformen finns krav på svenskt medborgarskap för flera olika fall.

Att en riksdagsledamot måste vara svensk medborgare följer av 3 kap. 2 och 10 §§ regeringsformen. För statschefens del uppställs i 5 kap. 2 § ett krav på svenskt medborgarskap. Ett statsråd måste vara svensk medborgare sedan minst tio år. Detta framgår av 6 kap. 9 § regeringsformen. Slutligen finns det i 11 kap. 9 § tredje stycket ett generellt krav på svenskt medborgarskap för vissa befattningar och uppdrag. Bestämmelsen lyder:

Endast den som är svensk medborgare får inneha eller utöva domartjänst, ämbete som lyder omedelbart under regeringen, tjänst eller uppdrag såsom chef för myndighet som lyder omedelbart under riksdagen eller regeringen eller såsom ledamot av sådan myndighet eller dess styrelse, tjänst i regeringskansliet närmast under statsråd eller tjänst såsom svenskt sändebud. Även i annat fall får endast den som är svensk medborgare inneha tjänst eller uppdrag, om tjänsten eller uppdraget tillsättes genom val av riksdagen. I övrigt får krav på svenskt medborgarskap för behörighet att inneha eller utöva tjänst eller uppdrag hos staten eller kommun uppställas endast i lag eller enligt förutsättningar som anges i lag.

Bestämmelsen är oförändrad sedan regeringsformens tillkomst.

Med stöd av denna bestämmelse uppställs krav på svenskt medborgarskap för statliga anställningar främst i lagen (1994:260) om offentlig anställning. Enligt 5 § får bara svenska medborgare ha anställning som åklagare eller polis eller ha en militär anställning. I

6 § ges regeringen befogenhet att föreskriva, eller för särskilda fall besluta, att vissa kategorier av anställningar ska förbehållas svenska medborgare. Det gäller i fråga om:

- anställning inom Regeringskansliet eller utrikesförvaltningen,
- statlig anställning som kan vara förenad med myndighetsutövning eller handläggning av frågor som rör förhållandet till andra stater eller till mellanfolkliga organisationer samt
- statlig anställning som kan medföra kännedom om förhållanden som är av betydelse för landets säkerhet eller för andra viktiga, allmänna eller enskilda ekonomiska intressen.

De befogenheter som regeringen har enligt de båda senare punkterna utövas i fråga om arbetstagare hos riksdagen eller dess myndigheter av riksdagen eller den myndighet som riksdagen bestämmer.

Vidare uppställs i olika författningar – med stöd av bestämmelserna i 11 kap. 9 § tredje stycket regeringsformen och 6 § lagen om offentlig anställning – krav på svenskt medborgarskap för ett stort antal statliga anställningar.

#### *Utvecklingen efter regeringsformens tillkomst*

Utvecklingen har gått i riktning mot att begränsa de rättsliga skillnaderna mellan de som är svenska medborgare och den övriga befolkningen. I stället för medborgarskapet har bosättningen fått en ökad betydelse för lika rättigheter och skyldigheter.

En inte obetydlig roll i denna utveckling torde det svenska medlemskapet i EU ha spelat. I och med medlemskapet har EG-fördragets artikel 12 (tidigare artikel 6) kommit att gälla. Denna utgår från en likabehandlingsprincip, även kallad icke-diskrimineringsprincipen, och innebär ett förbud mot varje form av diskriminering, direkt eller indirekt, inom EG-fördragets tillämpningsområde på grund av nationalitet. Detta grundläggande förbud kompletteras av mer precist utformade diskrimineringsförbud på olika områden. Undantag finns emellertid från förbudet, t.ex. i fråga om vissa anställningar i staten och andra offentliga organ.

Enligt artikel 14 i Europakonventionen ska åtnjutandet av de fria och rättigheter som anges i konventionen säkerställas utan någon åtskillnad, såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung,

tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

I sammanhanget bör också nämnas de icke-diskrimineringsregler som finns i Europeiska konventionen om medborgarskap och som ratificerats av Sverige (prop. 1999/2000:147 och bet. 2000/01:SfU8). Reglerna innebär bl.a. att en konventionsstats medborgarskapsregler inte får innebära åtskillnad eller omfatta någon praxis liktydig med diskriminering på grund av kön, religion, ras, hudfärg eller nationell eller etnisk härkomst. Vidare ska varje stat vägledas av principen om icke-diskriminering mellan sina medborgare, oavsett om de är medborgare från födseln eller har förvärvat medborgarskapet senare. Det finns också en regel om att medborgare i en konventionsstat som även har ett annat medborgarskap ska ha samma rättigheter och skyldigheter som andra medborgare i den staten.

I Sverige har krav på svenskt medborgarskap successivt tagits bort ur lagstiftningen. Utförliga redogörelser för i vilka fall svenskt medborgarskap krävs för statliga anställningar och uppdrag m.m. har tidigare redovisats av Kommunaldemokratiska kommittén i betänkandet *Utländska medborgares valbarhet till vissa förtroendeuppdrag* (Ds C 1983:4) och Diskrimineringsutredningen i betänkandet *Om utlänningars rättsliga ställning* (Ds A 1984:6). En sådan redogörelse har också lämnats av Kommittén om medborgarskapskrav i betänkandet *Medborgarskapskrav i svensk lagstiftning* (SOU 2000:106).

#### *Kommittén om medborgarskapskrav*

I direktiven (dir. 1994:4) till Kommittén om medborgarskapskrav angavs som ledande princip för arbetet att lika rättigheter och skyldigheter oavsett medborgarskap i största möjliga utsträckning ska gälla för landets invånare. Enligt dessa direktiv ska det bakom varje krav på svenskt medborgarskap, eller andra krav relaterade till medborgarskap, alltid ligga i sammanhanget godtagbara sakliga skäl. Som exempel på sådana skäl nämndes hänsyn till rikets säkerhet eller allmän säkerhet eller förhållandet till främmande stat eller mellanfolklig organisation.

Enligt kommitténs bedömning var det nuvarande regelverket med krav på svenskt medborgarskap för ett stort antal statliga anställningar och uppdrag oöverskådligt och omfattade fler



anställningar och uppdrag än vad som var sakligt motiverat. Vidare var den närmare innebörden och räckvidden av föreskrifterna i 11 kap. 9 § tredje stycket regeringsformen oklar. Regelverket borde därför enligt kommittén ersättas av ett mindre omfattande och mer tydligt system.

Som huvudregel föreslog kommittén att krav på svenskt medborgarskap som behörighetsvillkor för offentliga anställningar och uppdrag bara skulle ställas upp när det är motiverat med hänsyn till rikets säkerhet eller förhållandet till andra stater eller när verksamheten på ett ingripande sätt berör enskildas rättsförhållanden. I grundlag borde i första hand ställas krav på svenskt medborgarskap för de viktigaste anställningarna eller uppdragen hos de högsta statsorganen samt hos organ med funktioner inom ramen för den konstitutionella kontrollen. Beträffande övriga anställningar eller uppdrag där ett medborgarskapskrav var sakligt motiverat var det enligt kommittén tillräckligt med en reglering i vanlig lag eller enligt i lag angivna grunder.

Mot den nu angivna bakgrunden föreslog kommittén att det i grundlag uppställda medborgarskapskravet – utöver det som finns i 3 kap. 10 §, 5 kap. 2 § och 6 kap. 9 § regeringsformen för riksdagsledamöterna, statschefen och statsråden – skulle begränsas till att avse ordinarie domare och de som utses genom val av riksdagen.

Kommittén var i huvudsak enig. En minoritet menade dock att kravet på tio års medborgarskap för statsråd borde slopas. Vidare motsatte sig vissa ledamöter att medborgarskapskravet i tryckfrihetsförordningen togs bort för jurymän.

Kommitténs förslag har fått ett i huvudsak positivt mottagande av remissinstanserna. Kritik riktades dock från vissa håll mot förslaget att medborgarskapskravet för justitiekanslern och riksåklagaren inte längre skulle framgå av grundlagen, likaså mot förslaget att ta bort det grundlagsreglerade medborgarskapskravet för bl.a. myndighetschefer. Även förslaget att ta bort det grundlagsreglerade medborgarskapskravet för de icke ordinarie domarna mötte viss kritik.

## 35.2 Överväganden

**Vårt förslag:** Regeringsformens krav på svenskt medborgarskap sedan minst tio år för att få vara statsråd tas bort.

Vidare tas regeringsformens krav på svenskt medborgarskap beträffande vissa statliga anställningar och andra uppdrag bort för andra än ordinarie domare, justitiekanslern, riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna. I den utsträckning som det finns skäl för sådana krav i övrigt, ska dessa tas in i lag eller i andra föreskrifter enligt grunder som anges i lag.

I riksdagsordningen tas in en bestämmelse om att endast den som är svensk medborgare får inneha uppdrag som tillsätts genom val av riksdagen.

### *Behörighetskrav för statsråd*

Enligt 1809 års regeringsform skulle statsråden vara svenska medborgare sedan födseln. Vidare skulle de vara ”kunniga, erfarne, redlige och allmänt aktade”. Det fanns också ett förbud för nära släktingar att samtidigt vara statsråd. I och med den nuvarande regeringsformen begränsades behörighetskraven för statsråd till ett krav på svenskt medborgarskap sedan minst tio år (6 kap. 9 § första stycket). Kravet motiverades främst med ”faran för påtryckningar i ett spänt läge” (prop.1973:90 s. 283).

En majoritet i Kommittén om medborgarskapskrav menade att det var sakligt motiverat att upprätthålla kravet på tio års medborgarskap för statsråd. En sådan kvalifikationstid borgade enligt majoritetens bedömning för att statsråden var tillräckligt förtrogna med allmänna och mer långsiktiga frågor som rör det svenska samhällets grundläggande struktur och värderingar samtidigt som faran för påtryckningar i ett spänt läge torde vara något mindre för den som har varit svensk medborgare en längre tid innan han eller hon utses till statsråd.

Mot det nu sagda ska ställas den utveckling rörande synen på medborgarskap som bl.a. kommer till uttryck i Europeiska konventionen om medborgarskap. Ett lands medborgarskapsregler ska enligt konventionen som huvudregel inte göra åtskillnad mellan landets medborgare. Med hänsyn till detta och då det behörighetskrav som i dag gäller innebär en avvikelse från de principer som bär upp den svenska folkstyrelsen och parlamentarismen är det vår

bedömning att den särskilda kvalifikationstiden för statsråd nu bör tas bort.

#### *Anställningar och andra uppdrag med anknytning till regeringen*

Enligt 1809 års regeringsform gällde som huvudregel svenskt medborgarskap för tillträde till statlig tjänst. I den nuvarande regeringsformen är huvudregeln – med några undantag – den motsatta, nämligen att det i allmänhet inte görs någon åtskillnad mellan svenska medborgare och andra när det gäller behörighet för statliga anställningar. Detta har motiverats av dels intresset av att få så kvalificerade innehavare som möjligt av allmänna tjänster, dels önskemålet om en intensifiering av det mellanfolkliga samarbetet. Skälen till undantagen har bl.a. varit hänsynen till rikets säkerhet och önskemålet att beslut som rör enskildas rättsliga ställning ska fattas av svenska medborgare (prop. 1973:90 s. 406). De viktigare tjänsterna och uppdragen som på nu angivna grunder förbehålls svenska medborgare anges direkt i nuvarande 11 kap. 9 § tredje stycket regeringsformen och är följande:

- domartjänst,
- ämbete som lyder omedelbart under regeringen,
- tjänst eller uppdrag som chef för myndighet som lyder omedelbart under riksdagen eller regeringen eller som ledamot av sådan myndighet eller dess styrelse,
- tjänst i Regeringskansliet närmast under statsråd,
- tjänst som svenskt sändebud, och
- tjänst eller uppdrag som tillsätts genom val av riksdagen.

Kommittén om medborgarskapskrav föreslog som nämnts att det i grundlag uppställda kravet på svenskt medborgarskap skulle begränsas till att avse ordinarie domare och den som utses genom val av riksdagen.

Krav på svenskt medborgarskap för statliga anställningar eller andra uppdrag kan vara påkallade av skilda orsaker. Hänsyn till rikets säkerhet och önskemålet att beslut som rör enskildas rättsliga ställning ska fattas av svenska medborgare är som nyss påpekats de huvudsakliga skälen bakom dagens reglering. En given utgångspunkt för att ställa upp sådana krav är att de i det enskilda fallet väger tyngre än de skäl som talar däremot. Detta gäller med särskild styrka om kravet ska ställas i grundlag. Den nuvarande

ordningen har dock inte denna utgångspunkt. I stället gäller ett krav på svenskt medborgarskap för ett stort antal statliga anställningar eller andra uppdrag. Att detta i många fall har vållat olägenheter framgår inte bara av den översyn av krav på svenskt medborgarskap och andra krav relaterade till medborgarskap i lagstiftningen som redovisats i det nyss nämnda betänkandet utan också av remissyttrandena över betänkandet.

Den närmare gränsdragningen mellan vilka statliga anställningar eller andra uppdrag som måste förbehållas svenska medborgare och vilka som inte behöver det bör enligt vår mening inte göras i regeringsformen. Bestämmelser av den detaljeringsgrad som det i ett sådant fall skulle bli fråga om hör inte hemma i grundlag. Med hänsyn till formerna för ändring av grundlag skulle dessutom enskildheter i den statliga förvaltningsorganisationen låsas fast, vilket i sin tur skulle kunna få negativa konsekvenser när behov av framtida organisatoriska förändringar gör sig gällande.

Detaljerna i gränsdragningen måste därför tas in i föreskrifter av lägre konstitutionell valör än grundlag. I regeringsformen bör endast sådana krav finnas, som av särskilda skäl har sin plats där, närmare bestämt för de viktigaste anställningarna eller uppdragen hos de högsta statsorganen samt hos organ med funktioner inom ramen för den konstitutionella kontrollen. Krav på svenskt medborgarskap för anställning i Regeringskansliet närmast under statsråd, som svenskt sändebud, som chef för myndigheter som lyder omedelbart under riksdagen eller regeringen eller som ledamot av sådan myndighet eller dess styrelse bör därför inte längre ställas upp i regeringsformen.

Det ligger nära till hands att, som också Kommittén om medborgarskapskrav föreslog, anlägga samma synsätt på ett ämbete som lyder omedelbart under regeringen som på övriga myndighetschefer. Med dessa ämbeten åsyftades enligt förarbetena till regeringsformen sådana enmansmyndigheter som Justitiekanslern och Riksåklagaren. Också överbefälhavaren och cheferna för de olika försvarsgrenarna föll in under benämningen. Riksåklagaren är numera inte benämningen på en myndighet utan på chefen för Åklagarmyndigheten. Inte heller överbefälhavaren eller cheferna för de olika försvarsgrenarna är numera enmansmyndigheter.

Enda kvarvarande enmansmyndighet i dag är således Justitiekanslern. Enligt nuvarande 12 kap. 8 § första stycket regeringsformen fungerar JK som åklagare när det gäller åtal av justitie- eller regeringsråd för brott i deras tjänsteutövning. Enligt andra stycket

samma paragraf är det också JK som ska väcka talan mot justitie- eller regeringsråd om skiljande från anställning, avstängning eller skyldighet att undergå läkarundersökning. JK har således flera viktiga funktioner inom ramen för den konstitutionella kontrollen. Ett absolut krav på svenskt medborgarskap bör därför även i fortsättningen ställas upp i regeringsformen för justitiekanslern.

Några villkor i övrigt om svenskt medborgarskap bör inte ställas upp på grundlagsnivå för befattningar under regeringen. Behovet av krav på svenskt medborgarskap får således bedömas från område till område. I den utsträckning som det finns skäl för sådana krav, ska dessa tas in i lag eller i andra föreskrifter enligt grunder som anges i lag. Det är inte en uppgift för oss att lämna förslag i dessa avseenden.

### *Domstolarna och domarna*

Domstolarnas och domarnas självständighet utgör en av hörnstenarna i det svenska statsskicket. I centrum för verksamheten står invånarnas rättssäkerhet och rättstrygghet. Den speciella betydelse som domstolarna och domarna har i det demokratiska rätts-samhället har inneburit att de getts en särställning i regeringsformen. Som exempel kan nämnas de krav på domstolarnas sammansättning och självständighet som finns i nuvarande 11 kap. 1 och 2 §§ regeringsformen och det anställningsskydd för ordinarie domare som finns i nuvarande 11 kap. 5 § regeringsformen.

Funktionen att utöva domarmakt, att tolka och tillämpa de rättsregler som ytterst har sin grund i de beslut som har fattats av riksdagen, är till sin karaktär sådan att denna uppgift bör förbehållas svenska medborgare.

Frågan är om det när det gäller regleringen i regeringsformen finns anledning att i detta avseende göra någon åtskillnad mellan olika slag av domare.

Det nuvarande kravet på svenskt medborgarskap för domare i 11 kap. 9 § tredje stycket regeringsformen gör, med undantag för jurymän och nämndemän, inte någon sådan åtskillnad. Alla domare – såväl ordinarie som icke ordinarie – ska således vara svenska medborgare enligt regeringsformen. Notarier vid tingsrätt och länsrätt faller också under regeringsformens krav på svenskt medborgarskap när de som icke ordinarie domare efter förordnande utövar dömande verksamhet (SOU 1963:17 s. 288).

Att jurymän ska vara svenska medborgare följer av 12 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen och 9 kap. 1 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen. För nämndemän föreskrivs krav på svenskt medborgarskap i vanlig lag.

Alla som permanent eller tillfälligt fullgör en uppgift som domare är, såväl formellt som reellt, likvärdiga. En ordinarie domares röst väger lika tungt som en icke ordinarie, en nämndemans, en sakkunnig ledamots etc. De båda sistnämnda kategorierna har för övrigt som enda uppgift att delta i domstolens dömande verksamhet. Detta gäller emellertid inte notarier i tingsrätt och länsrätt. Till skillnad från anställda i domstol med enbart föredragande och andra administrativa uppgifter ingår det dock i en notaries arbetsuppgifter att i viss utsträckning vara domare. Omfattningen av detta varierar visserligen men funktionen är en del av anställningen som notarie.

Vad som nu sagts talar för att samma krav ifråga om svenskt medborgarskap bör gälla alla som är domare, dvs. alla som utövar domarmakt i domstol. Utanför en sådan definition skulle då falla andra myndigheter än domstolar, inklusive domstolsliknande nämnder. Detsamma skulle också gälla sådana personalkategorier i domstolarna som inte alls har några dömande uppgifter, bl.a. revisions- och regeringsrättssekreterare samt annan föredragande och administrativ personal, t.ex. domstolssekreterarna.

Även om alla som fullgör en domaruppgift är likvärdiga går det dock inte att bortse från att de till viss del har olika funktioner och befogenheter. Den centrala gestalten i den dömande verksamheten – domaren med fullmakt från regeringen, den ordinarie domaren – bör alltså vara svensk medborgare med hänsyn till domarnas självständighet och domstolarnas betydelse för rättssamhället. De icke ordinarie domarna – assessorer och fiskaler – har som nyss nämnts i princip samma befogenheter att döma i mål som de ordinarie domarna. De utför också i stort sett samma uppgifter som de ordinarie domarna. De bör därför vara svenska medborgare. Det bör också nämndemännen vara.

Med hänsyn till domstolarnas konstitutionella betydelse och då bestämmelser om ordinarie domares ställning finns i regeringsformen, bör medborgarskapskravet för dessa alltså regleras i regeringsformen. Någon motsvarande reglering av de icke ordinarie domarnas ställning finns inte i dag i regeringsformen. Medborgarskapskravet för de icke ordinarie domarna bör därför regleras i vanlig lag.

Vissa mål vid de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna avgörs i särskild sammansättning. Det innebär att en eller flera ledamöter med specialkompetens inom andra områden än det juridiska deltar i domstolens avgörande på samma villkor som de lagfarna domarna. I de fall de särskilda ledamöterna har utsetts av regeringen med fullmakt är de ordinarie domare. Medborgarskapskravet för dessa kommer då i likhet med övriga ordinarie domare att följa av regeringsformen. För de särskilda ledamöter som inte utses med fullmakt får medborgarskapskravet i likhet med övriga icke ordinarie domare regleras i vanlig lag.

#### *Anställningar och andra uppdrag med anknytning till riksdagen*

I nuvarande 11 kap. 9 § tredje stycket regeringsformen uppställs krav på svenskt medborgarskap för personer som väljs av riksdagen samt för vissa funktionärer hos myndigheter som lyder omedelbart under riksdagen. När det gäller den förstnämnda kategorin föreslog Kommittén om medborgarskap att kravet skulle behållas i regeringsformen.

I vissa fall ska riksdagen inom sig utse befattningshavare. Detta gäller, vid sidan av utskotten och EU-nämnden, talman och vice talmän, ledamöter i Utrikesnämnden, ledamöter i riksdagens krigsdelegation, ledamöter och ersättare i riksdagsstyrelsen samt ledamöter i Riksdagens överklagandenämnd. I övrigt tillsätts följande uppdrag genom val av riksdagen:

- ordförande, ersättare för ordförande samt ledamöter i Valprövningsnämnden,
- riksföreståndare, vice riksföreståndare och tillfällig riksföreståndare (den senare endast om behov skulle uppstå),
- ordförande och ledamöter i Statsrådsarvodesnämnden,
- ordförande och ledamöter i Nämnden för lön till riksrevisorerna,
- ledamöter i Nordiska rådets svenska delegation,
- ledamöter i Europarådets svenska delegation,
- ledamöter i den svenska delegationen till Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa,
- fullmäktige i Riksbanken,
- riksdagens ombudsmän,
- riksrevisorer,

- ordförande, en eller flera vice ordförande samt ledamöter i Riksrevisionens styrelse,
- ledamöter i styrelsen för Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond,
- kammarsekreterare (riksdagsdirektör) samt
- ordförande och ersättare för ordförande i Riksdagens överklagandenämnd.

Det rör sig således om funktioner av mycket varierande art. Det kan knappast hävdas att det i samtliga fall rör sig om uppdrag av sådan karaktär att kravet på svenskt medborgarskap måste vara förankrat i grundlag.

När det gäller riksföreståndare, vice riksföreståndare och tillfällig riksföreståndare följer det av 5 kap. 2 § regeringsformen att han eller hon måste vara svensk medborgare. Någon ändring i det avseendet är inte aktuell. I många andra fall är det ledamöter eller förutvarande ledamöter av riksdagen som väljs för ett uppdrag. Detta innebär i praktiken ett krav på svenskt medborgarskap. Detsamma gäller t.ex. ordföranden i Valprovsnämnden som ska vara eller ha varit ordinarie domare (se 3 kap. 12 § i vårt förslag).

Även om betydelsen av ett uttryckligt krav på svenskt medborgarskap för samtliga uppdrag som tillsätts genom val av riksdagen inte ska överskattas, finns det knappast nu skäl att ta bort detta krav för någon av de aktuella befattningarna. Frågan blir då i stället var detta krav bör komma till uttryck.

Riksdagsordningen har i konstitutionellt hänseende ställning mellan grundlag och vanlig lag. Enligt regeringsformen stiftas riksdagsordningens huvudbestämmelser på det sätt som gäller för grundlag. De kan också stiftas genom endast ett beslut, om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter förenar sig om beslutet. Riksdagsordningens tilläggsbestämmelser beslutas i samma ordning som vanlig lag (se 8 kap. 17 § i vårt förslag).

Kravet på svenskt medborgarskap för uppdrag som tillsätts genom val av riksdagen bör lämpligen framgå av riksdagsordningen. I 7 kap. 11 § riksdagsordningen finns bestämmelser om skyldighet att åta sig uppdrag som tillsätts genom val av riksdagen. Medborgarskapskravet bör tas in i ett nytt första stycke i den bestämmelsen. Det föranleder en omformulering av rubriken närmast före paragrafen. För två uppdrag bör dock medborgarskapskravet framgå av regeringsformen. Det gäller riksdagens



ombudsmän och riksrevisorerna eftersom dessa enligt regeringsformen har centrala funktioner inom ramen för den konstitutionella kontrollen

När det gäller funktionärer hos myndigheter som lyder omedelbart under riksdagen bör eventuella krav på svenskt medborgarskap – i linje med vad som föreslås gälla för myndigheter under regeringen – tas in i lag eftersom en reglering genom förordning är utesluten.

## 36 Åtal och rättslig immunitet i regeringsformen

### 36.1 Bakgrund

#### 36.1.1 Regeringsformens bestämmelser om rättslig immunitet

##### *Riksdagsledamöter*

Regleringen i 4 kap. 8 § regeringsformen ger riksdagsledamöter ett visst immunitetsskydd i straff- och processrättsligt hänseende. Bestämmelsen har följande lydelse.

**8 §** Ingen får väcka talan mot den som utövar eller har utövat uppdrag som riksdagsledamot eller beröva honom friheten eller hindra honom att resa inom riket på grund av hans yttranden eller gärningar under utövandet av uppdraget, utan att riksdagen har medgivit det genom beslut om vilket minst fem sjättedelar av de röstande har förenat sig.

Missänktes riksdagsledamot för brott i annat fall, skall bestämmelser i lag om gripande, anhållande eller häktning tillämpas endast om han erkänner brottet eller har tagits på bar gärning eller fråga är om brott för vilket ej är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år.

I första stycket behandlas frågor om väckande av straff- eller civilrättslig talan samt om frihetsberövanden och reseförbud inom riket mot en riksdagsledamot för yttranden och gärningar under utövandet av uppdraget. Skyddet gäller även sedan ledamoten har lämnat uppdraget. Syftet med den särskilda prövning som anges i första stycket är att värna om ledamöternas yttrandefrihet i kammaren och deras självständighet i övrigt i ”det egentliga riksdagsarbetet”. Detta syfte ansågs enligt förarbetena dock inte motivera att den särskilda regleringen även omfattade brott som hade begåtts vid sidan om uppdraget som riksdagsledamot (SOU 1972:15 s. 136 f.). Bestämmelsen kom därmed att få ett

snävare tillämpningsområde än vad motsvarande regel i 1809 års regeringsform hade haft.

I förarbetena har avgränsningen av bestämmelsens tillämpningsområde, ”under utövande av riksdagsuppdraget”, skett genom hänvisning till vissa organ där uppdraget som riksdagsledamot utövas. Förutom arbetet i kammaren nämndes här utskott, valberedningen, lönelegationen, krigsdelegationen, riksdagsstyrelsen, talmanskonferensen och Utrikesnämnden. Avgörande ansågs vara ”sambandet mellan verksamheten i organet och det egentliga riksdagsarbetet” (SOU 1972:15 s. 137). Till de organ som undantogs från skyddet hörde den s.k. förvaltningsstyrelsen och riksdagens revisorer.

Skyddet enligt 4 kap. 8 § första stycket innebär som framgått ingen absolut åtalsimmunitet för riksdagsledamöterna. Bestämmelsen innebär att ett beslut om åtal förutsätter en bred riksdagsmajoritet. Den som vill väcka åtal mot en riksdagsledamot – här avses både allmänt och enskilt åtal – för något ledamoten har sagt eller gjort i t.ex. kammaren måste först inhämta riksdagens medgivande. Detsamma gäller vid annan talan. En ansökan om medgivande lämnas till talmannen, se 3 kap. 16 § riksdagsordningen. Talmannen har möjlighet att avvisa ansökningar, t.ex. på den grunden att de är ofullständiga. En ansökan som talmannen inte avvisar ska enligt riksdagsordningen anmälas till kammaren.

Riksdagens beslut om medgivande till att väcka talan fattas med fem sjättedels majoritet av de röstande. Meddelar riksdagen ett sådant beslut ska talan väckas vid tingsrätten. När det gäller de brott som kan bli aktuella finns anledning att nämna att det finns ett uttryckligt undantag i bestämmelsen om tjänstefel i 20 kap. 1 § brottsbalken som berör ledamöter i beslutande statliga eller kommunala församlingar. En ledamot i en sådan församling är inte underkastad straffansvar för tjänstefel för åtgärder som han eller hon begår i denna egenskap. En riksdagsledamot kan således inte dömas för tjänstefel för en åtgärd som utförs under utövandet av riksdagsuppdraget.

Immuniteten enligt 4 kap. 8 § första stycket omfattar även frihetsberövanden såsom gripande, anhållande, häktning och hämtning till förhör eller rättegång. Den avser även reseförbud inom riket. Ett medgivande till åtal anses inte utan vidare omfatta ett beslut om tillstånd till frihetsberövande. För detta krävs ett särskilt medgivande från riksdagen. Däremot behövs inte något

särskilt riksdagsbeslut för att en ledamot ska tvingas verkställa ett ådömt fängelsestraff.

Enligt 4 kap. 8 § andra stycket ges ett visst immunitetsskydd med anledning av brott som en riksdagsledamot har begått utanför riksdagsuppdraget. Det har i motiven till bestämmelsen anförts att den kunde ”komma att tjäna som ett värn i orostider mot att folkrepresentationen sätts ur spel genom förhastade eller annars ogrundade myndighetsingripanden” (prop. 1973:90 s. 268). Om en ledamot misstänks för ett sådant brott kan han eller hon gripas, anhållas eller häktas endast i de fall som anges i bestämmelsen. Frihetsberövandet kan således bara ske om ledamoten erkänner brottet eller har tagits på bar gärning eller om brottsmisstanken avser ett brott för vilket minimistraffet är fängelse i två år eller mer. Immuniteten enligt andra stycket kan inte åberopas av den som har lämnat riksdagen.

Bestämmelsen i 4 kap. 8 § har inte ändrats sedan införandet av regeringsformen.

Riksdagen har endast vid två tillfällen prövat frågan om medgivande till åtal mot riksdagsledamot enligt 4 kap. 8 § första stycket regeringsformen. I båda fallen ansåg riksdagen att gärningen inte hade begåtts under utövandet av riksdagsuppdraget och att något medgivande av riksdagen för att väcka åtal därför inte behövdes. Det första fallet avsåg en riksdagsledamot som misstänktes för mutbrott bestående i att han begärt och erhållit otillbörlig belöning för tjänster som haft samband med uppdraget som riksdagsledamot (bet. 1993/94:KU49). Ledamoten frikändes vid domstolsprövningen. Det andra fallet gällde brott mot upphovsrättslagen. En riksdagsledamot misstänktes för sådant brott bestående i att hon gett in det s.k. scientologimaterialet till ett bibliotek (bet. 1999/2000:KU21). Ledamoten dömdes senare för brottet.

Med anledning av en riksdagsmotion gav riksdagen regeringen tillkänna att det fanns ett behov av att göra en översyn av regeringsformens regler om åtal mot riksdagsledamöter (bet. 2000/2001:KU11 s. 30). I motionen (2000/01:K370) framhölls bl.a. 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 kunde enligt motionen leda till svårigheter att särskilja

uppdraget från ett eget politiskt engagemang och en egen politisk övertygelse. Samtidigt som avsikten med bestämmelsen var att en ledamot inte skulle hindras från att framföra sina åsikter – en ur demokratisk synpunkt viktig aspekt – var det, enligt motionen, också viktigt att riksdagsledamöter inte omfattades av regler som var annorlunda än de som gällde andra medborgare. Enligt motionen var syftet med en översyn att i ljuset av de erfarenheter som vunnits under den tid stadgandet varit i kraft och de förändringar av riksdagsarbetet som kan ha skett, överväga om regleringen är rätt avvägd.

### *Statsråd*

I regeringsformens kapitel om kontrollmakten finns en särskild regel om statsrådets juridiska ansvar för tjänsteåtgärder. Bestämmelsen, som återfinns i 12 kap. 3 §, har följande lydelse.

3 § Den som är eller har varit statsråd får fällas till ansvar för brott i utövningen av statsrådstjänsten endast om han därigenom grovt har åsidosatt sin tjänsteplikt. Åtal beslutas av konstitutionsutskottet och prövas av Högsta domstolen.

Bestämmelsen utgör i sig inte någon straffbestämmelse. För att ett statsråd ska kunna fällas till ansvar förutsätts att brott har begåtts enligt brottsbalken eller någon annan straffrättslig lagstiftning. Motivet till att ha en särskild ansvarsregel för statsråd angavs av Grundlagberedningen på följande sätt (SOU 1972:15 s. 205).

Vad beträffar ministrarnas ämbetsutövning fäster beredningen vikt vid att ministrarna i sitt handlande ofta ställs i situationer som inte har full motsvarighet för andra tjänstemäns vidkommande. Ministrarna kan inte i samma omfattning som dessa få ledning för sitt handlande i lagregler och andra rättsgrundsatser. Det kan finnas ett behov av att dra gränsen mellan straffbart och straffritt på ett annat sätt: s.k. intressekonflikter kan oftare tänkas tala för straffrihet än i andra fall av ämbetsansvar.

Uttrycket ”utövningen av statsrådstjänsten” omfattar inte bara de regeringsbeslut som statsråden föreslår eller på annat sätt medverkar i. Agerandet i departementsärenden, vid internationella förhandlingar och i samband med informella kontakter med förvaltningsmyndigheter är exempel på andra situationer som bestämmelsen kan avse. Det som åsyftas enligt förarbetena är lägen

då statsråden ”uppträder med den auktoritet som följer av att de är ledamöter av regeringen” (SOU 1972:15 s. 206). Nämnas kan att regeringens kollektiva medverkan vid avgörandet av regeringsärenden inte anses utesluta att åtal väcks mot något eller några av statsråden – t.ex. statsministern och det föredragande statsrådet – som kan ha ett särskilt ansvar för den aktuella åtgärden.

Grundlagberedningen nämnde vidare – som exempel på sådan brottslighet som ett statsråd skulle kunna göra sig skyldig till i tjänsten – bl.a. tjänstefel, uppror, brott mot medborgerlig frihet, högförräderi, krigsanstiftan, folkmord och trolöshet mot huvudman. Däremot ansåg beredningen att mutbrott och brott mot tystnadsplikt i sig inte kunde anses förövade genom ett ”handlande i ämbetet” och därför som regel föll utanför bestämmelsen i 12 kap. 3 §.

Åtalsfrågan bedöms av konstitutionsutskottet. Inför det beslutet har utskottet möjlighet att få biträde av JO med utredning. Om utskottet fattar beslut om åtal, uppdrar det åt någon av ombudsmännen att väcka och utföra åtalet, se 10 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän. Åtal ska väckas i Högsta domstolen.

Domstolen har – till skillnad från vad som gäller för riksdagsledamöter – inte möjlighet att förordna att ett statsråd som döms för brott ska avsättas. Statsrådet förväntas i stället avgå självmant eller på statsministerns initiativ. Dessutom har riksdagen möjlighet till misstroendeförklaring mot statsrådet. Om statsrådet samtidigt är riksdagsledamot kan dock denne riskera att av domstolen dömas till skiljande från riksdagsuppdraget enligt de bestämmelser som gäller för det.

Inget åtal mot statsråd enligt dessa bestämmelser har väckts sedan regeringsformen infördes.

Det finns till sist anledning att notera att regeringsformen inte innehåller några inskränkningar av möjligheterna att frihetsberöva statsråd. Även i det avseendet skiljer sig bestämmelserna från vad som gäller för riksdagsledamöter. Något immunitetsskydd för brott som begås utanför tjänsten, dvs. i situationer då 12 kap. 3 § inte ska tillämpas, finns inte.

Bestämmelsen i 12 kap. 3 § har inte ändrats sedan införandet av regeringsformen.

*Statschefen*

Statschefen kan enligt 5 kap. 7 § regeringsformen över huvud taget inte åtalas för sina gärningar. Han åtnjuter således straffrättslig immunitet. Skyddet gäller oberoende av om han kan anses ha begått gärningen under utövandet av uppdraget som statschef eller som privatperson. Bestämmelsen om skydd mot åtal utesluter även att han ställs till ansvar för brott på annat sätt än genom åtal, t.ex. genom strafföreläggande. Det anses inte att statschefen i och för sig står över lagen, men han kan inte ställas till ansvar för brott. Den rättsliga immuniteten gäller dock enligt förarbetsuttalanden inte civilrättsliga frågor. Sådana anspråk mot statschefen, t.ex. avseende skadestånd, kan således framställas i domstol (prop. 1973:90 s. 175).

För riksföreståndare gäller att denne inte kan åtalas för sina gärningar som statschef. I fråga om andra typer av brott kan ansvar utkrävas i vanlig ordning inför allmän domstol (prop. 1973:90 s. 276).

**36.1.2 Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen, m.m.***Allmänt om Romstadgan*

Genom Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen (Romstadgan), som antogs den 17 juli 1998, inrättades en permanent internationell domstol för utredning och lagföring av folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser och – i ett senare skede – s.k. aggressionsbrott. Internationella brottmålsdomstolen (ICC, International Criminal Court) ska fungera som en permanent institution för utredning och lagföring av de allvarligaste brotten mot den internationella humanitära rätten och vidsträckta eller systematiska brott mot de mänskliga rättigheterna. ICC ska utgöra en mekanism för att motverka bristande åtgärder på nationell nivå och en möjlighet att komma till rätta med en utbredd straffrihet för dessa typer av brott (se prop. 2000/01:122 s. 5 f. för en närmare bakgrund till inrättandet av ICC).

Till skillnad från bl.a. brottmålsribunalerna för f.d. Jugoslavien och Rwanda är ICC inte ett FN-organ. Ett mål kan anhängiggöras hos ICC efter hänskjutande från en ansluten stat eller FN:s

säkerhetsråd. Det kan också ske efter initiativ från någon av de åklagare som är knutna till ICC.

Ett utmärkande drag för Romstadgan är att ICC:s jurisdiktion rörande de aktuella brotten löper jämsides med de nationella rättssystemens behörighet. Enligt Romstadgan ska den nationella lagföringen i princip ha företräde. ICC är tänkt att vara ett komplement till de nationella rättsordningarna och endast ta vid när dessa inte fullgör sin uppgift. Principen har kallats för komplementaritetsprincipen. Det kan nämnas att stadgorna för Jugoslavientribunalen och Rwandatribunalen bygger på det motsatta synsättet, dvs. att den internationella rättsliga processen har företräde framför nationella förfaranden.

En annan grundprincip i Romstadgan är att de anslutna staterna är skyldiga att fullt ut samarbeta med ICC vid förundersökning och lagföring av brott som omfattas av ICC:s jurisdiktion. För att möjliggöra detta ska staterna säkerställa att det finns nationella förfaranden för alla former av samarbete som anges i stadgan.

Organisatoriskt består ICC av dömande avdelningar och ett åklagarkansli. Förundersökningar enligt stadgan leds i normalfallet av åklagaren, som biträds av utredare. Utredningsåtgärder på ort och ställe måste i första hand ske genom samarbete med den aktuella staten. I vissa extrema situationer – här avses fall där en stats myndighetsstruktur har fallit sönder – kan ICC:s åklagare vidta utredningsåtgärder på en stats territorium utan att statens samtycke har inhämtats. Sådana åtgärder kan även innefatta myndighetsutövning.

Beslut om häktning meddelas av särskilda undersökningsdomare vid ICC. En ansluten stat ska efter begäran från ICC gripa, anhålla och överlämna en misstänkt person. Vid dessa åtgärder tillämpas nationella förfaranderegler och Romstadgans bestämmelser. Till bilden hör att nationella myndigheter, för svensk del domstolarna, enligt Romstadgan i princip inte har rätt att pröva om ICC:s häktningsbeslut i sig är riktigt. Ett sådant påstående ska i stället anföras direkt inför ICC. En ansluten stat har också en skyldighet att på en mängd andra sätt samarbeta med ICC genom att lämna olika former av s.k. rättslig hjälp. Det kan t.ex. avse identifiering och efterforskning av personer eller bevisupptagning genom vittnesförhör vid nationella domstolar.

De frihetsberövande påföljder som kan utdömas av ICC är tidsbegränsade fängelsestraff i högst 30 år eller livstidsstraff. ICC har även möjlighet att förena en fängelsestraff med böter.



Verkställighet av ett av ICC utdömt fängelsestraff äger rum i de stater som har åtagit sig att ta emot dömda personer.

I Romstadgans artikel 27 finns en bestämmelse som innebär att en persons officiella ställning saknar betydelse för stadgans tillämpning. Bestämmelsen har följande lydelse.

1. Denna stadga skall gälla lika för alla utan åtskillnad på grund av officiell ställning. Särskilt skall officiell ställning som stats- och regeringschef, regeringsmedlem, parlamentsledamot, vald företrädare eller offentlig tjänsteman inte i något fall ge någon person immunitet mot straffrättsligt ansvar i enlighet med denna stadga, inte heller skall officiell ställning i sig själv utgöra skäl för nedsättning av straff.

2. Immunitet eller särskilda förfaranderegler som kan vara förenade med en persons officiella ställning, vare sig enligt nationell lag eller enligt folkrätten, skall inte hindra Domstolen från att utöva jurisdiktion över personen.

Det bör här nämnas att även stadgorna för Jugoslavientribunalen och Rwandatribunalen innehåller bestämmelser som på motsvarande sätt utesluter att hänsyn tas till den åtalades officiella ställning.

#### *Sveriges tillträde och införlivande*

Sverige ratificerade Romstadgan den 28 juni 2001 (prop. 2000/01:122) och har därefter i huvudsak införlivat dess innehåll i svensk rätt genom olika lagstiftningsåtgärder (prop. 2001/02:88), se lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen. Romstadgan har dock inte föranlett någon ändring av eller tillägg till regeringsformens bestämmelser.

Inför godkännandet av Romstadgan gjorde regeringen den övergripande bedömningen att Sverige kunde tillträda stadgan utan grundlagsändring. För att Sverige fullt ut skulle kunna uppfylla samtliga de förpliktelser som stadgan medförde borde det enligt regeringen ändå övervägas om regeringsformen på sikt skulle ändras (prop. 2000/01:122 s. 86 f).

Regeringen anförde att det fanns situationer där det var tveksamt om regeringsformen medgav att en begäran från ICC efterlevdes. Det hängde främst samman med regeringsformens regler om statschefens immunitet, lagföring av riksdagsledamöter eller av statsråd samt det generella förbudet mot landsförvisning (se 2 kap. 7 § regeringsformen).

När det gällde immunitetsbestämmelserna i Romstadgan hade regeringen synsättet att dessa enbart avser ICC:s arbete. Stadgan medförde, enligt regeringen, inte några folkrättsliga förpliktelser för staterna att, i förekommande fall, lagföra personer som nationellt har straffrättslig immunitet. Romstadgan innebar således inte någon skyldighet för Sverige att ändra de särskilda åtals- och immunitetsbestämmelserna i regeringsformen. Det centrala var att dessa bestämmelser inte fick lägga hinder i vägen för Sveriges samarbetskyldighet mot ICC i en förundersökning eller prövning som pågick där.

Den nämnda bestämmelsen i 2 kap. 7 § rör svenska medborgare generellt och således inte enbart de som har immunitetsskydd enligt regeringsformen. Den anses i sig inte förhindra att svenska medborgare utlämnas för att lagföras för brott. Det har däremot inte ansetts möjligt att utlämna eller överlämna en medborgare på grund av brott om det finns ”anledning till antagandet att den aktuella personen skulle bli berövad friheten under så lång tid att han eller hon knappast skulle kunna någonsin återvända till Sverige” (KU 1975/76:36 s. 32).

Med tanke på de potentiellt långa strafftiderna enligt Romstadgan hade frågan väckts om 2 kap. 7 § behövde ändras för att möjliggöra en svensk anslutning till stadgan. Regeringen ansåg dock inte att en grundlagsändring var nödvändig på den punkten. Det kunde nämligen antas att det bl.a. genom särskilda avtal med ICC gick att ordna så att svenska medborgare fick avtjäna sina straff i Sverige.

En annan situation som bedömdes kunna ställa till konstitutionella problem rörde verkställighet i Sverige av fängelsestraff som utdömts av ICC. Ett sådant straff är bindande och en stat får inte förändra det på något sätt. Den verkställande staten får inte frige den dömda förrän den av ICC fastställda strafftiden har löpt ut. Därmed måste enligt regeringen bestämmelserna i regeringsformen om regeringens nåderätt och om resning beaktas i samband med ställningstagandet om att tillåta sådan verkställighet i Sverige.

Vidare konstaterade regeringen att Romstadgan i vissa avseenden medförde att Sverige till ICC överlät rättskipningsuppgifter som innebar myndighetsutövning. I ett specifikt fall, vid brott i tjänsten av ett statsråd begånget i Sverige, framhöll regeringen att ett tillträde till stadgan innebar att Sverige medgav ICC rätt att, under vissa förutsättningar, lagföra brottet. Det som avsågs var ett tänkt läge då utredning och lagföring av brottet ”inte

sker på ett tillbörligt sätt här”. En sådan överlåtelse av rättskipningsuppgifter hade dock av olika skäl inte stöd i 10 kap. 5 § regeringsformen och förutsatte därför en grundlagsändring. Det fanns därför inte förutsättningar för Sverige att samarbeta fullt ut med ICC när det gällde lagföring av svenska nuvarande och tidigare statsråd.

Bakgrunden till denna frågeställning är att åtal enligt 12 kap. 3 § regeringsformen beslutas av konstitutionsutskottet och prövas av Högsta domstolen. Enligt den terminologi som används i 10 kap. 5 § anses konstitutionsutskottets och Högsta domstolens uppgifter här grunda sig direkt på regeringsformen. Beslutanderätt av det slaget – och som inte avser samarbetet inom EU – kan enbart överlåtas till en mellanfolklig organisation eller domstol i de fall som anges i 10 kap. 5 § andra stycket, dvs. när det rör sig om normgivningsmakt, finansmakt eller traktatmakt. Enligt det stycket kan däremot varken rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter överlåtas.

Regeringens argumentation i frågan om behovet av en grundlagsändring innebar, sammanfattningsvis, att de risker som förelåg för en konflikt mellan Romstadgans bestämmelser och regeringsformen ansågs vara relativt teoretiska. De utgjorde därmed inte ett hinder mot att Sverige tillträdde stadgan innan regeringsformen hade ändrats.

I det sammanhanget framhöll regeringen att frågan om grundlagsändringar inte hade övervägts i samband med den lagstiftning som hade införts för att möjliggöra ett svenskt samarbete med Jugoslavientribunalen och Rwandatribunalen. Tribunalernas stadgor innehöll motsvarande bestämmelser som Romstadgan och skulle kunna ge upphov till liknande konstitutionella frågeställningar för svensk del. Till saken hörde vidare att de nämnda tribunalerna hade principiellt företräde framför de nationella rättsordningarna medan Romstadgan – enligt den s.k. komplementaritetsprincipen – innebar att ett nationellt förfarande skulle ha förtur framför ett förfarande inför ICC.

Under riksdagsbehandlingen av frågan om Sveriges tillträde till Romstadgan inhämtade justitieutskottet yttrande från konstitutionsutskottet. I utskottets yttrande framhöll en majoritet av ledamöterna att det var en utomordentligt liten sannolikhet att en förpliktelse enligt Romstadgan som var oförenlig med grundlagen skulle aktualiseras för svensk del (yttr. 2000/01:KU13y). Det fanns tid att överväga behovet av grundlagsändringar fram till dess ICC

kunde inleda sin verksamhet. Det kunde godtas att Sverige tillträdde Romstadgan utan godkännande i grundlagsordning. Med hänsyn till att det var fråga om överlåtelse av rättskipnings- och förvaltningsuppgifter som innefattade myndighetsutövning borde dock riksdagsbeslutet enligt 10 kap. 5 § fjärde stycket fattas med tre fjärdedels majoritet av de röstande.

I en avvikande mening av ledamöterna från Moderaterna, Kristdemokraterna, Centerpartiet och Folkpartiet gjordes bedömningen att grundlagsändringar skulle komma att krävas för att det skulle stå helt klart att Sverige kunde leva upp till sina folkrättsliga förpliktelser enligt Romstadgan. Ett godkännande av ett svenskt tillträde till stadgan krävde därför beslut i den ordning som gällde för ändring av grundlag. Det innebar att riksdagen då som vilande kunde anta ett beslut att godkänna Sveriges tillträde men att det slutliga beslutet kunde fattas först efter 2002 års val.

Justitieutskottets majoritet instämde i vad konstitutionsutskottet hade anfört i frågan om behovet av grundlagsändringar m.m. I en reservation anslöt sig ledamöterna från Moderaterna, Kristdemokraterna och Centerpartiet till vad som hade anförts i den avvikande meningen till konstitutionsutskottets yttrande (bet. 2000/01:JuU30).

Riksdagen biföll propositionen med mer än tre fjärdedels majoritet av de röstande. Sverige tillträdde Romstadgan den 28 juni 2001.

Genom prop. 2001/02:88 föreslogs som angetts en rad lagstiftningsåtgärder i syfte att möjliggöra för Sverige att samarbeta med ICC och uppfylla de förpliktelser som Romstadgan innebar. Några ändringar i de svenska materiella straffbestämmelserna ansågs inte nödvändiga i det skedet. Däremot infördes olika bestämmelser av mer processuell karaktär, främst genom en lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen. I den lagen regleras t.ex. proceduren vid överlämnande från Sverige till ICC av misstänkta personer och verkställigheten här av straff som ICC har dömt ut.

Även i den propositionen berörde regeringen förhållandet mellan Romstadgans samarbetsbestämmelser och regeringsformen. Regeringen konstaterade att det främst var bestämmelsen i 12 kap. 3 § om åtal mot statsråd som framstod som problematisk och anförde därefter följande (prop. 2001/02:88 s. 59).

Olika lösningar kan diskuteras när det gäller detta teoretiska problem. En möjlighet vore att ändra åtalsreglerna i 12 kap. 3 § regeringsformen. Enligt bestämmelsen beslutas åtal mot den som är eller har varit statsråd för brott i utövningen av statsrådstjänsten av konstitutionsutskottet och prövas av Högsta domstolen. Ett annat sätt skulle kunna vara att utvidga den möjlighet som finns enligt 10 kap. 5 § regeringsformen att överlåta beslutanderätt som direkt grundar sig på regeringsformen till mellanfolklig organisation eller domstol.

Regeringen framhöll dock att konsekvenserna av ändringar av det här slaget nogga behövde analyseras innan de genomfördes. Sådana ändringar rörde grundläggande frågor om statsskicket och borde övervägas i särskild ordning med sikte på att beslut om eventuella grundlagsändringar skulle kunna fattas i anslutning till riksdagsvalet 2006.

Det bör nämnas att Lagrådet i ett yttrande i frågan hade noterat att de aktuella grundlagsändringarna inte kunde antas slutligt förrän efter 2006 års val, dvs. sannolikt en avsevärd tid efter det att Romsstadgan hade trätt i kraft. En konsekvens av detta blev således att det under en första tid, då stadgan skulle komma att vara bindande för Sverige, inte fanns någon svensk lagstiftning som svarade mot alla förpliktelser enligt stadgan.

Ett sådant tillvägagångssätt skiljde sig, enligt Lagrådet, från normal praxis vid tillträde till internationella konventioner. Att det, som regeringen anförde, framstod som högst osannolikt att det skulle komma att uppstå någon konflikt mellan regeringsformens bestämmelser och Sveriges folkrättsliga skyldighet att samarbeta med ICC, kunde i sig inte vara ett tillräckligt argument för att avvika från den gängse principen att svensk lag ska överensstämma med internationella åtaganden. Principen gällde redan från det ögonblick då dessa åtaganden blev bindande för Sverige (prop. 2001/02:88 s. 218 f.).

Under riksdagsbehandlingen tillstyrkte justitieutskottet, med vissa ändringar, regeringens förslag (bet. 2001/02:JuU17). Utskottet konstaterade, utan några närmare kommentarer, att vissa lagstiftningsfrågor alltjämt var olösta, t.ex. de grundlagsfrågor som aktualiserades redan i samband med beslutet att tillträda Romstadgan.

*Överlåtelse av vissa rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter*

Åtagandet enligt Romstadgan aktualiserar som framgått frågan om riksdagens möjligheter att överlåta vissa konstitutionella rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter, dvs. uppgifter som – enligt den i regeringsformen använda terminologin – ”direkt grundar sig på denna regeringsform”. Överlåtelse av det slaget framstod som formellt möjlig enligt den ursprungliga lydelsen av 10 kap. 5 § (den dåvarande s.k. EG-paragrafen). Bestämmelsens första stycke, vilken hade sin grund i § 81 i 1809 års regeringsform, hade följande lydelse.

Beslutanderätt som enligt denna regeringsform tillkommer riksdagen, regeringen eller annat i regeringsformen angivet organ och ej avser fråga om stiftande, ändring eller upphävande av grundlag kan i begränsad omfattning överlåtas till mellanfolklig organisation för fredligt samarbete, till vilken riket är eller skall bli anslutet, eller till mellanfolklig domstol. Om sådan överlåtelse beslutar riksdagen i den ordning som är föreskriven för stiftande av grundlag eller, om beslut i sådan ordning ej kan avvaktas, genom ett beslut varom minst fem sjättedelar av de röstande och minst tre fjärdedelar av ledamöterna förenar sig.

I dåvarande 10 kap. 5 § andra stycket infördes även en uttrycklig möjlighet för riksdagen att till vissa internationella organ överlåta andra rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter än sådana som ”enligt denna regeringsform tillkommer riksdagen, regeringen eller annat i regeringsformen angivet organ”. Efter förslag från 1973 års fri- och rättighetsutredning infördes 1976 ett förbud i 10 kap 5 § första stycket mot överlåtelse av befogenhet att begränsa någon av fri- och rättigheterna i 2 kap. (*Medborgerliga fri- och rättigheter*, SOU 1975:75, s. 177 f.).

Med anledning av vissa tolkningsproblem som hade uppstått vid tillämpningen av 10 kap. 5 § tillsattes en särskild utredare att göra en översyn av bestämmelsen. I betänkandet *RF 10:5* (SOU 1984:14) lämnades bl.a. förslag som syftade till att klarare ange vilka uppgifter som kunde överlåtas och att precisera förutsättningarna för överlåtelse.

I huvudsak innebar förslaget att avgränsningen av de funktioner som kunde överlåtas enligt dåvarande 10 kap. 5 § första stycket inte längre knöts till vissa organ (jfr ”riksdagen, regeringen eller annat i regeringsformen angivet organ”). Det avgörande skulle i stället vara att beslutanderätten grundade sig direkt på regeringsformen.

Dessutom saknades det enligt förslaget anledning att medge överlåtelse av andra funktioner än på områdena för normgivnings-, finans- och traktatmakt. Det ansågs nämligen otillfredsställande att bestämmelsen dittills formellt hade tillåtit – visserligen i begränsad omfattning – överlåtelse av vissa ”för den svenska suveräniteten fundamentala funktioner” som t.ex. ”riksdagens, talmannens och statsministerns befogenheter i samband med regeringsbildning”. Utredningen konstaterade att det givetvis inte gick att ”mera exakt förutsäga vilka konkreta funktioner som i framtiden kan bli aktuella för överlåtelse. Vårt förslag syftar sålunda till att begränsa delegationsmöjligheterna till att avse områden, inom vilka behov av sådan typiskt kan uppstå” (SOU 1984:14 s. 74 f.).

Utredningen anförde att kriteriet att en beslutanderätt ”grundas direkt på regeringsformen” klargjorde att olika befogenheter ”som visserligen på ett eller annat sätt omtalas men inte hämtar sitt omedelbara stöd i regeringsformen utan i normer av lägre dignitet, faller utanför stadgandets tillämpningsområde”. Enligt en annan, mer positivt inriktad definition, rörde det sig om direkta kompetensregler som tillförsäkrade det aktuella organet ”en konkret angiven beslutanderätt” (s. 81). I betänkandet berördes delvis frågan om vilka rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter som på detta sätt fick anses direkt grundande på regeringsformen.

På området för rättskipning ansågs så vara fallet med Högsta domstolens och Regeringsrättens ”principiella befogenheter” att vara slutinstans på sina respektive områden (se 11 kap. 1 §) och att fungera som resningsinstanser (11 kap. 11 §, bestämmelsen omfattar även återställande av försutten tid). De högsta instansernas ställning på dessa områden ansågs dock inte hindra att enskilda rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter överläts. Utredningen påtalade i det här sammanhanget även Högsta domstolens särskilda uppgifter enligt 12 kap. 3 och 8 §§ att i vissa fall pröva åtal mot statsråd och ledamot av Högsta domstolen eller Regeringsrätten.

När det gällde förvaltningsuppgifter konstaterade utredningen att Justitiekanslern enligt 12 kap. 8 § ges en uttrycklig befogenhet att bl.a. fungera som åklagare vid beivrande av brott begånget i tjänsten av ledamot av Högsta domstolen eller Regeringsrätten. Enskilda förvaltningsuppgifter som regeringen utför inom ramen för sin förvaltningsmakt ansågs i sig inte grundade direkt på regeringsformen. Utredningen framhöll vidare förvaltningsuppgifter som utfördes av riksdagen eller organ som är knutna till

denna. Här nämndes bl.a. riksdagens uppgift att pröva medgivande till talan mot riksdagsledamot (4 kap. 8 §), konstitutionsutskottets beslut i fråga om åtal mot statsråd (12 kap. 3 §), riksdagens befogenhet att besluta om tillstånd i särskilda fall till förvaltnings- och förfogandeåtgärder avseende statens egendom (9 kap. 9 §) samt Riksbankens exklusiva rätt att ge ut sedlar (9 kap. 13 §). Till dessa torde kunna läggas de uppgifter som även JO tilldelas enligt 12 kap. 8 § vid åtal eller disciplinansvar när det gäller de högsta domarna.

Utredningens förslag godtogs utan erinringar och ändringen trädde i kraft 1986. Bestämmelsen i 10 kap. 5 § första stycket fick då en lydelse som i sak som motsvarar det nuvarande andra stycket i paragrafen.

På motsvarande sätt ändrades bestämmelsen i dåvarande andra stycket om överlåtelse av rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter så att den inte längre knöt an till vissa organ. Överlåtelsemöjligheterna ändrades till att avse sådana rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter ”som ej grundar sig på denna regeringsform”. Även andra förändringar genomfördes då i bestämmelsen (se nuvarande 10 kap. 5 § fjärde stycket.)

År 1994 infördes i 10 kap. 5 § första stycket en särskild bestämmelse om överlåtelse av beslutanderätt inom ramen för EU-samarbetet (se avsnitt 30.1.2). Bestämmelsen reglerar även överlåtelse av rättskipnings- och förvaltningsuppgifter på EU-området. En konsekvens av detta är att bestämmelserna i nuvarande andra och fjärde stycket inte längre tillämpas vid överlåtelse inom ramen för EU-samarbetet.

## 36.2 Överväganden

### 36.2.1 Det rättsliga immunitetsskyddets omfattning

<p><b>Vår bedömning:</b> Bestämmelsen i 4 kap. regeringsformen om ett visst rättsligt immunitetsskydd för riksdagsledamöter framstår som lämpligt avvägd och bör därför inte ändras.</p>
--

Vår genomgång av regeringsformens regler om åtal och rättslig immunitet har inte gett oss anledning att föreslå några förändringar av immunitetsskyddets utformning när det gäller statsråd, statschefen och de högsta domarna. När det gäller de högsta domarna,



bör här dock nämnas att vi i avsnitt 22.2.2 föreslår en förändring av formerna för prövning av åtal och avskedande avseende justitieråd.

Såsom angetts i det ovan berörda tillkännagivandet från konstitutionsutskottet (bet. 2000/01:KU11 s. 30) finns det däremot anledning att överväga om den nuvarande regleringen i 4 kap. 8 § regeringsformen (som motsvaras av 4 kap. 12 § i vårt förslag) avseende riksdagsledamöter är rätt avvägd. Av paragrafens första stycke följer att riksdagens medgivande krävs för väckande av straff- eller civilrättslig talan samt för frihetsberövande och meddelande av förbud att resa inom riket när åtgärden avser en nuvarande eller tidigare riksdagsledamots yttranden eller gärningar under utövandet av uppdraget. Det bör noteras att bestämmelsen inte innebär att särskilda straffbestämmelser tillämpas för riksdagsledamöter. Samma lagregler gäller för en riksdagsledamot som för andra i fråga om vad som är tillåtet och förbjudet.

Bestämmelsen i nuvarande 4 kap. 8 § första stycket syftar till att skydda riksdagsledamöternas yttrandefrihet och självständighet i utövningen av uppdraget. Riksdagen ges möjlighet att förhindra att rättsliga åtgärder vidtas för att hindra eller störa en riksdagsledamot i utövandet av uppdraget. En första fråga att ställa i sammanhanget är om den här typen av rättsligt immunitetsskydd är motiverat för riksdagsledamöter. En given utgångspunkt för resonemanget är här att lagen bör gälla lika för alla och att varje avvikelse från detta synsätt förutsätter att starka skäl föreligger.

Skyddet för riksdagsledamöters möjligheter att utöva uppdraget är utan tvekan ett sådant intresse som motiverar en särskild reglering. Det kan visserligen under normala förhållanden framstå som uteslutet att rättsliga åtgärder används för att hindra en riksdagsledamot från att fullgöra sitt uppdrag. Grundlagen måste dock räkna även med orostider. I tider av oro är det inte otänkbart att rättsliga åtgärder kan användas i otillbörligt syfte. Det är därför vår bedömning att det finns principiella skäl att behålla det nuvarande immunitetsskyddet i 4 kap. 8 § första stycket. Frågan är dock om det i något avseende bör utformas annorlunda än i dag.

Regelns tillämpningsområde framstår som tämligen klar. Riksdagsuppdraget får, i den mening som avses i bestämmelsen, numera anses utövas i kammaren, utskotten, EU-nämnden, riksdagens valberedning, krigsdelegationen och Utrikesnämnden (Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 2006, s. 249 f.). Däremot torde verksamheten i riksdagsstyrelsen, Valprovsnämnden, Riksdagens överklagandenämnd, Riksbanksfullmäktige och Riksrevisionens styrelse

falla utanför tillämpningsområdet. För dessa organ finns i stället en särskild åtalsbestämmelse i 9 kap. 8 § riksdagsordningen.

När det gäller immunitetsskyddets omfattning i övrigt har det påpekats att skyddet i 4 kap. 8 § regeringsformen inte uttryckligen gäller för omhändertaganden på social eller medicinsk grund (Lundin, *Riksdagsledamöternas och statsrådets rättsliga ansvar*, Smith och Petersson (red.), *Konstitutionell demokrati*, 2004, s. 162).

Även om bestämmelsen inte direkt tar sikte på sådana omhändertaganden torde det stå klart att immunitetsskyddet också omfattar exempelvis omhändertagande enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall. Om ett sådant omhändertagande skulle kunna grundas på något som riksdagsledamoten har sagt eller gjort under utövandet av uppdraget blir immunitetsbestämmelsen tillämplig (se Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 2006, s. 251).

Tillämpningen av 4 kap. 8 § första stycket tyder inte på att det finns oklarheter när det gäller hur bestämmelsen ska uppfattas. Det finns därför inte skäl att ändra bestämmelsen på den grunden att dess innebörd är oklar. Frågan blir då om bestämmelsen bör ändras i syfte att göra tillämpningsområdet snävare eller vidare.

Redan nu framstår tillämpningsområdet som relativt begränsat och det framstår inte som motiverat att överväga att ytterligare begränsa området.

Den motion (2000/01:K370) som låg till grund för det nämnda tillkännagivandet från riksdagen aktualiserar däremot frågan om en utvidgning av tillämpningsområdet för bestämmelsen bör ske. Det som då närmast bör diskuteras är den begränsning som ligger i uttrycket ”utövandet av uppdraget”. Motionen hänvisar bl.a. till att arbetet som riksdagsledamot även utförs utanför det mer formella riksdagsarbetet, t.ex. i den egna valkretsen eller partiorganisationen.

Vi delar uppfattningen att det nuvarande tillämpningsområdet för immunitetsbestämmelsen inte helt tar hänsyn till vad som i realiteten ingår i riksdagsledamöternas arbete. Avgränsningen har i stället gjorts med utgångspunkt i en mer formell syn på riksdagsuppdraget. Det kan inte uteslutas att det uppstår situationer då ett immunitetsskydd framstår som motiverat även för den del av riksdagsledamöternas verksamhet som bedrivs utanför riksdagen. Ett utvidgat tillämpningsområde skulle emellertid kunna leda till uppfattningen att riksdagsledamöter i vissa fall får en omotiverad

fördel i förhållande till andra politiskt verksamma personer, exempelvis vid debatter utanför riksdagen.

Det är som nämnts viktigt att bestämmelser som ger vissa personer en straffrättslig särställning i förhållande till andra inte går längre än vad som är absolut nödvändigt. Bestämmelser av det här slaget bör därför utformas med återhållsamhet och normalt tolkas restriktivt (se bet. 1993/94:KU49 och 1999/2000:KU21). Mot denna bakgrund är det vår bedömning att den nuvarande ordningen utgör en lämplig avvägning mellan riksdagsledamöternas behov av immunitet och principen att rättsregler ska gälla lika för alla. Det kan tilläggas att den svenska regleringen ligger i linje med vad som gäller i andra nordiska länder, se t.ex. 30 § i den finska grundlagen. Tillämpningsområdet för 4 kap. 8 § första stycket bör således inte ändras.

Det finns enligt vår mening inte heller anledning att ändra regleringen i 4 kap. 8 § andra stycket regeringsformen angående begränsningen av möjligheterna att frihetsberöva en riksdagsledamot för brott som inte har begåtts under utövandet av riksdagsuppdraget.

### 36.2.2 En anpassning av regleringen till de internationella åtagandena

**Vårt förslag:** En ny bestämmelse införs som markerar att regeringsformens regler om förbud mot landsförvisning samt om åtal och immunitet för riksdagsledamöter, statschefen, statsråd och ledamöter i Högsta domstolen eller Regeringsrätten inte utgör hinder mot att Sveriges åtaganden med anledning av Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen uppfylls. Bestämmelsen tar också sikte på åtaganden i förhållande till andra mellanfolkliga brottmålsdomstolar.

En anpassning görs av regleringen i 10 kap. som innebär att riksdagen ges möjlighet att i begränsad omfattning överlåta även rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter som grundar sig direkt på regeringsformen till mellanfolkliga organisationer eller domstolar.

*Utgångspunkter*

Romstadgan har nu varit bindande för Sverige sedan 2001. Som påpekades redan i Lagrådets yttrande har regeringsformen dock inte ändrats så att den svarar mot alla våra förpliktelser enligt stadgan (prop. 2001/02:88 s. 218 f.). Införlivandet av stadgan i svensk rätt framstår som ofullständigt genomfört. Det finns inga sakliga skäl till varför svensk lagstiftning inte i enlighet med tidigare fastlagda principer ska anpassas till landets folkrättsliga förpliktelser på området. Det förhållandet att det är högst osannolikt att det skulle uppstå en konflikt mellan regeringsformen och Romstadgan är inte ett tillräckligt skäl för att avvika från detta synsätt.

Regeringsformen bör mot denna bakgrund nu anpassas till de krav som följer av Sveriges åtaganden enligt Romstadgan. Ändringarna bör utformas så att de även täcker in de förpliktelser som kan följa av inrättandet av andra mellanfolkliga brottmålsdomstolar. Det kan här vara fråga om bindande beslut som fattas inom ramen för FN-systemet, exempelvis beträffande Jugoslavien-tribunalen och Rwandatribunalen, eller – vilket var fallet med ICC – att Sverige tillträder en fristående konvention genom vilken en viss mellanfolklig brottmålsdomstol inrättas.

De huvudsakliga problemställningar som Romstadgan väcker på grundlagsnivå berörs närmare i det följande.

*Skyldigheten att samarbeta med ICC*

Det mesta talar för att de särskilda bestämmelserna i regeringsformen om åtal och rättslig immunitet rörande riksdagsledamöter, statschefen, statsråd och de högsta domarna inte fullt ut är förenliga med Sveriges samarbetskyldighet mot ICC, t.ex. vid en begäran från ICC om frihetsberövande och överlämnande dit. Som har framgått bygger Romstadgan bl.a. på en omfattande samarbetskyldighet för staterna i förhållande till ICC och på att en persons officiella ställning saknar betydelse för stadgans tillämpning (artikel 27). Det finns en ovillkorlig folkrättslig skyldighet för Sverige att se till att regeringsformens åtals- eller immunitetsregler inte i strid med Romstadgan.

Behovet av anpassning av regeringsformen med anledning av Romstadgan framstår som tydligast när det gäller riksdags-

ledamöter och statschefen (nuvarande 4 kap. 8 § och 5 kap. 7 §). Det ter sig vidare tveksamt hur reglerna för åtal av statsråd och de högsta domarna skulle tillämpas vid en framställning från ICC om t.ex. utlämning (nuvarande 12 kap. 3 och 8 §§). Frågan är på motsvarande sätt aktuell beträffande Jugoslavientribunalen och Rwandatribunalen.

Ett sätt att lösa problemet är att föra in undantag i de enskilda paragrafer i regeringsformen som berörs. Det skulle då i respektive bestämmelse anges att denna inte utgjorde hinder mot att Sveriges skyldigheter med anledning av inrättandet av ICC och andra mellanfolkliga brottmålsdomstolar uppfylldes. Sådana undantagsbestämmelser – som sannolikt aldrig skulle komma att behöva tillämpas – skulle dock få en omotiverat framträdande plats i de berörda paragraferna. Vi förordar därför att saken i stället behandlas i en gemensam paragraf i vilken det anges att de berörda bestämmelserna inte utgör hinder mot att Sverige uppfyller sina åtaganden i nu aktuellt avseende. Den nya bestämmelsen bör placeras i 10 kap. regeringsformen.

#### *Förbudet mot landsförvisning*

Som framgått har frågan väckts om bestämmelsen i 2 kap. 7 § första stycket regeringsformen om ett absolut förbud mot landsförvisning kan komma i konflikt med Romstadgan och därför behöver ändras. Det har som berörts ansetts kunna uppstå situationer då förbudet lägger hinder i vägen för utlämning till ICC vid allvarlig brottslighet (KU 1975/76:36 s. 32). Bakgrunden är de potentiellt långa fängelsestraff som kan dömas ut enligt Romstadgan. Det får antas att Sveriges samarbete med ICC i praktiken kan ske utan att det uppstår konflikter med 2 kap. 7 § regeringsformen. Detta bl.a. genom att regeringen inom ramen för rikets folkrättsliga skyldigheter vidtar åtgärder så att straffverkställighet kan ske i Sverige. Trots det bör regeringsformen även i det här avseendet anpassas till de formella krav som följer av Romstadgan. Det bör således anges att inte heller förbudet mot landsförvisning i 2 kap. 7 § utgör hinder mot att Sverige uppfyller sina åtaganden i förhållande till ICC och andra mellanfolkliga brottmålsdomstolar.

*Överlåtelse av beslutanderätt*

Ett annat konstitutionellt problem med koppling till Romstadgan är att den nuvarande bestämmelsen i 10 kap. 5 § regeringsformen inte tillåter sådan överlåtelse av rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter som förutsätts vid anslutning till stadgan. Det som saknas är möjligheten att till ICC överlåta rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter som grundar sig direkt på regeringsformen. En sådan överlåtelse är i dag inte möjlig enligt vare sig andra eller fjärde stycket i 10 kap. 5 §. Det framstår således som att den begränsning av överlåtelsemöjligheterna som infördes 1986, och som har berörts ovan, här lägger hinder i vägen för att Sverige fullt ut kan delta i ett viktigt internationellt samarbete. Vi menar att regleringen i 10 kap. 5 § nu behöver anpassas till dagens behov av att kunna överlåta beslutanderätt.

Frågan om överlåtelse av kompetenser som grundas direkt på regeringsformen behandlas i dag i 10 kap. 5 § andra stycket. Bestämmelsen avser internationellt samarbete utanför EU-området och möjliggör överlåtelse av normgivnings-, finans- och traktatmakt. Det nu aktuella problemet bör lösas genom att även ”rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter” som grundar sig direkt på regeringsformen läggs till bland de kompetenser som kan överlåtas. Sådan överlåtelse är redan i dag i princip tillåten enligt första stycket när det gäller EU-samarbetet. Det bör noteras att inskränkningen i andra stycket, om att överlåtelse endast får ske i ”begränsad omfattning”, skulle bli tillämplig även beträffande rättskipnings- och förvaltningsuppgifterna.

En sådan ordning möjliggör överlåtelse ”i begränsad omfattning” av bl.a. konstitutionsutskottets uppgift vid prövning av åtalsfrågan beträffande nuvarande och förutvarande statsråds brott i tjänsten samt Högsta domstolens prövning av ett sådant åtal, se 12 kap. 3 § regeringsformen. På motsvarande sätt blir det möjligt att överlåta de uppgifter som aktualiseras vid straffrättslig prövning enligt 12 kap. 8 § rörande de högsta domarna. Även riksdagens uppgift enligt 4 kap. 8 § att pröva medgivande till talan mot riksdagsledamot skulle kunna överlåtas. Att dessa, och andra uppgifter, endast kan överlåtas i begränsad omfattning innebär att de inte kan överlåtas i sin helhet till internationella organ. Riksdagen ges givetvis inte möjlighet att helt frånhända sig t.ex. uppgiften att pröva åtalsfrågan mot statsråd. Mer avgränsade

överlåtelser, som den som är aktuell när det gäller Romstadgan, tillåts dock.

Det finns även andra uppgifter som utgör rättsskipnings- eller förvaltningsuppgifter och som ”direkt grundar sig på denna regeringsform” och vilka därmed blir överlåtbara enligt vårt förslag (se ovan om den genomgång som redovisas i betänkandet SOU 1984:14). Vår bedömning är dock att denna möjlighet blir av begränsad betydelse. Den nya överlåtelsemöjligheten kommer t.ex. inte att medge överlåtelse som påverkar Högsta domstolens och Regeringsrättens ”principiella befogenheter” som slutinstanser och resningsinstanser. En överlåtelse av den innebörden skulle nämligen inte anses vara av ”begränsad omfattning”. När det gäller Riksbankens exklusiva rätt att ge ut sedlar finns det redan nu juridiska förutsättningar att överlåta uppgiften inom ramen för EU-samarbetet. Den reella betydelsen av att denna uppgift blir formellt överlåtbar (”i begränsad omfattning”) även till andra mellanfolkliga organisationer framstår som högst begränsad.

## 37 Några frågor om riksdagsarbetet

### 37.1 Riksdagsärenden som faller

#### 37.1.1 Bakgrund

Regeringens och enskilda riksdagsledamöters rätt att väcka ärenden i riksdagen genom en proposition respektive en motion slås fast i 4 kap. 3 § första stycket regeringsformen. Denna initiativrätt avser, bortsett från vissa i regeringsformen angivna undantag, allt som kan komma under riksdagens prövning. Det förutsätts dock att regeringen inte lägger fram förslag i klart interna riksdagsangelägenheter. Något uttryckligt förbud mot detta har emellertid inte ansetts nödvändigt (prop. 1973:90 s. 258). I bestämmelsens andra stycke finns det s.k. beredningstvånget. Ett ärende som väcks av regeringen eller av en riksdagsledamot ska beredas i ett utskott innan det avgörs av kammaren. Undantag från beredningstvånget får endast göras i regeringsformen.

Beredningstvånget motsvaras av ett behandlingstvång för utskotten. Enligt 4 kap. 9 § riksdagsordningen ska utskotten avge betänkanden över de ärenden som hänvisats till utskotten. Betänkandena innehåller utskottets förslag till riksdagsbeslut samt en redogörelse för ärendet och utskottets överväganden. Vid oenighet inom utskottet innehåller betänkandet även reservationer (4 kap. 15 § riksdagsordningen) och särskilda yttranden (4 kap. 16 § riksdagsordningen).

Den 1 oktober 2006 infördes en möjlighet för utskotten att avstå från att avge något betänkande i ett ärende, om ärendet inte hinner behandlas före utgången av valperioden (4 kap. 9 § första stycket andra meningen riksdagsordningen). En förutsättning för att detta ska kunna ske är att riksdagen inte har medgett att behandlingen av ärendet får skjutas upp till det första riksmötet i nästa valperiod i enlighet med bestämmelserna i 5 kap. 10 § riksdagsordningen. I tilläggsbestämmelsen 4.9.2 anges att utskotten



ska meddela kammaren i vilka ärenden som betänkanden inte avgetts.

Innebörden av att ett utskott avstår från att avge ett betänkande är att det förslag som ärendet rör, oavsett om det är en proposition eller motion, faller (5 kap. 10 § första stycket andra meningen riksdagsordningen). Kammaren tar i ett sådant fall således inte ställning till förslaget.

Möjligheten för utskotten att avstå från att avge betänkande i ett ärende infördes på förslag från 2002 års riksdagskommitté. I sitt betänkande *Riksdagen i en ny tid* (framst. 2005/06:RS3 s. 117 f.) anförde kommittén att det finns ett problem för utskotten att hinna med att behandla alla motioner som hänvisas till dem, inte minst i slutet av en valperiod. Huvudregeln är att ett ärende ska avgöras under den valperiod då det väcks och enligt kommitténs uppfattning var det också principiellt olämpligt att överlämna ärenden som väcks under den gamla riksdagen till avgörande av den nya. För att lösa situationen föreslogs att utskotten ska kunna avstå från att lämna betänkanden i alla ärenden. Naturligtvis ska utskotten sträva efter att undvika att denna möjlighet utnyttjas men i valet mellan att skjuta upp behandlingen av motioner till nästa valperiod och att låta dem falla borde enligt kommittén den senare möjligheten snarare användas. Någon närmare redovisning av hur förslaget stämmer överens med regeringsformens bestämmelser om en riksdagsledamots rätt att väcka förslag och om beredningstvånget gjordes inte i betänkandet.

Denna fråga togs däremot upp av några av remissinstanserna och det ifrågasattes om det kunde anses klart att förslaget inte gav anledning till en ändring av regeringsformen.

Konstitutionsutskottet tillstyrkte kommitténs förslag men med en något ändrad lydelse av lagtexten samt en ny tilläggsbestämmelse (4.9.2). Utskottet anförde att förfarandet med att låta ärenden falla uppenbarligen innebär en ny praxis. Det skulle enligt utskottet i och för sig kunna ifrågasättas om förslaget var helt förenligt med grunderna för bestämmelserna i 4 kap. 3 § regeringsformen om riksdagsledamöters rätt att väcka förslag. Utskottet menade vidare att det också kunde ifrågasättas om förslaget var förenligt med bestämmelserna om att ett ärende som väcks av regeringen eller av en riksdagsledamot före avgörandet ska beredas av ett utskott, om inte annat anges i regeringsformen.

Utskottet konstaterade emellertid att regeringsformen saknar en uttrycklig bestämmelse om att ärenden måste avgöras samt att

den föreslagna ändringen bör vägas mot värdet främst av att en nyvald riksdag inte ska behöva behandla förslag från en tidigare valperiod med annan riksdagssammansättning. Utskottet hänvisade slutligen till att Grundlagsutredningen kan ha anledning att närmare se över de aktuella bestämmelserna i regeringsformen (bet. 2005/06:KU21 s. 52 f.).

### 37.1.2 Överväganden

**Vår bedömning:** Bestämmelsen i riksdagsordningen om att ett ärende faller om ett utskott inte har hunnit bereda det före utgången av en valperiod är inte helt förenlig med grunderna för bestämmelserna i 4 kap. 3 § regeringsformen. Riksdagen bör därför finna andra sätt att lösa det problem som kan ligga i att utskotten inte hinner bereda alla ärenden.

Regeringens och enskilda riksdagsledamöters initiativrätt i riksdagen har ansetts utgöra så betydelsefulla inslag i riksdagens arbete att de fastslagits i regeringsformen. Genom att väcka ett ärende påkallar initiativtagaren ett riksdagsbeslut i ärendet (Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 2006 s. 238 f.). Värdet av denna rätt att väcka ärenden skulle minska avsevärt om inte huvudregeln om att det finns en skyldighet för riksdagen att också avgöra ärendena upprätthölls. Detta gäller i än högre grad om det, som med nu gällande regler, är ett utskott och inte kammaren som avgör om ett ärende ska falla. Här bör noteras att ett utskotts sammansättning partimässigt inte alltid stämmer överens med kammarens. Den införda ordningen stämmer därför mindre väl överens med den tyngd som initiativrätten ges i regeringsformen.

Mot denna bakgrund anser vi att möjligheten att låta ärenden falla i slutet av en valperiod inte är helt förenlig med grunderna för bestämmelserna i 4 kap. 3 § regeringsformen.

Vi har övervägt om det mot denna bakgrund finns anledning att ändra regeringsformens bestämmelser och uttryckligen tillåta att utskotten kan låta ärenden falla. En sådan inskränkning av regeringens och enskilda riksdagsledamöters rätt att få sina förslag behandlade bör dock genomföras endast om starka skäl talar för det.

Ändringarna i riksdagsordningen trädde i kraft efter utgången av den föregående valperioden och har således aldrig tillämpats. Vid en genomgång av de s.k. uppskovsbetänkandena från riksmötet 2005/06 kan noteras att uppskoven avser propositioner och skrivelser som kommit in efter det datum som lagts fast som sista dag för att avlämna propositioner. Uppskoven gäller i stor utsträckning också framställningar och redogörelser från Riksrevisionens styrelse som lämnats till riksdagen sent under riksmötet. De få motioner som omfattas av uppskoven är i huvudsak följdmotioner samt motioner som förmodligen avses bli behandlade samtidigt med en uppskjuten proposition, skrivelse, framställning eller redogörelse (2006/07:URF1 s. 19).

Genomgången tyder på att problemen för utskotten att hinna med att bereda de motioner som hänvisats till dem inte är särskilt stora. Dessutom har utskotten möjlighet att använda sig av s.k. förenklad motionsberedning. Med detta avses att ett utskott avstyrker ett motionsförslag utan att pröva det materiellt (framst. 2005/06:RS3 s. 114 f.).

Vi är mot denna bakgrund inte beredda att föreslå en ändring av 4 kap. 3 § regeringsformen som inskränker regeringens och enskilda riksdagsledamöters rätt att få sina förslag behandlade. Detta innebär att riksdagen enligt vår mening bör avskaffa den nuvarande möjligheten för utskotten att låta ärenden falla och i stället finna andra sätt att lösa det problem som kan ligga i att utskotten inte hinner behandla alla ärenden.

## **37.2 Offentlighet i kammaren**

### **37.2.1 Bakgrund**

Riksdagen fattar sina beslut vid sammanträden i plenisalen. Som synonym med riksdagen används termen kammare. Ibland används termen även för att benämna lokalen där sammanträdena äger rum, dvs. plenisalen.

I kammaren hålls, förutom de debatter som äger rum med anledning av att riksdagen ska ta ställning i ett ärende, även debatter utan samband med annan handläggning (se 2 kap. 10 § tredje stycket riksdagsordningen). Det är också i kammaren som statsråden svarar på frågor och interpellationer från riksdagsledamöterna.

Sammanträden med kammaren är enligt 2 kap. 4 § riksdagsordningen offentliga. Riksdagen får dock besluta att ett ärende ska hållas inom stängda dörrar, om det krävs med hänsyn till rikets säkerhet eller i övrigt till förhållandet till en annan stat eller en mellanfolklig organisation. Även regeringen får på samma grunder besluta om stängda dörrar vid ett kammarsammanträde där regeringen ska lämna information till riksdagen. Givetvis kan ett förordnande om stängda dörrar avse en del av ett sammanträde.

Offentligheten gäller såväl enskilda åhörare som massmedia. I plenisalen ska det enligt tilläggsbestämmelsen i 2.4.1 finnas särskilda platser för åhörare. Massmedierna har tillgång till egna platser i plenisalen och till särskilda lokaler i riksdagshuset. Numera sänds dessutom alla kammarens sammanträden via s.k. webb-tv.

I förarbetena anförs att principen att folkrepresentationens sammanträden ska vara offentliga är fundamental i ett demokratiskt statsskick (prop. 1973:90 s. 520). Möjligheten att göra undantag borde därför uttryckligen begränsas till de fall som anges i bestämmelsen.

Till stadgandet som möjliggör sammanträde inom stängda dörrar är kopplad en föreskrift om tystnadsplikt. En ledamot eller tjänsteman i riksdagen får således enligt bestämmelsens andra stycke inte obehörigen röja vad som har förekommit vid ett sådant sammanträde. Riksdagen får dock besluta att i ett särskilt fall helt eller delvis upphäva tystnadsplikten.

Det kan nämnas att den senaste gången ett sammanträde ägde rum inom stängda dörrar var 1945.

### 37.2.2 Överväganden

<p><b>Vårt förslag:</b> En bestämmelse om att kammarens sammanträden är offentliga förs in i 4 kap. regeringsformen.</p>
--

Sammanträdena i kammaren hålls för att ledamöterna ska få tillfälle att debattera viktiga frågor, informera sig, väcka opinion och fatta beslut. Debatterna har mindre till uppgift att påverka ledamöternas ställningstaganden än att utåt motivera dessa och informera massmedierna och allmänheten om dem (se Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 2006, s. 613).

Vi delar den uppfattning som kommer till uttryck i förarbetena om att principen att folkrepresentationens sammanträden ska vara offentliga är fundamental i ett demokratiskt statsskick. Denna princip är enligt vår mening av sådan vikt att den bör skrivas in i regeringsformen. Någon ändring i sak är inte avsedd. Riksdagen, och i vissa fall regeringen, ska sålunda även i fortsättningen kunna besluta om stängda dörrar.

## 38 Konsekvenser av våra förslag

Merparten av våra förslag medför inte några direkta ekonomiska konsekvenser. Några av förslagen kan dock leda till ökade kostnader.

Förslaget att det ska bli möjligt för kommunfullmäktige att besluta om kommunala extra val kan leda till ökade kostnader (se avsnitt 13.2.2). Hur stor kostnadsökningen kan bli är beroende av i vilken utsträckning extra val kommer att hållas, vilket är svårt att förutsäga. Det bör dock betonas att möjligheten att hålla extra val endast är avsedd att utnyttjas i extraordinära situationer. Av denna anledning har som framgått bl.a. en beslutsregel om kvalificerad majoritet införts. Vidare bör de kostnader som kommunala extra val kan medföra ställas mot de kostnader och olägenheter som kan följa av de besvärliga situationer som förslaget syftar till att förhindra. Sammanfattningsvis torde slutsatsen kunna dras att de ekonomiska konsekvenser som förslaget kan medföra är mycket begränsade.

Ett annat förslag som kan medföra ekonomiska konsekvenser är förslaget om ändringar i reglerna om kommunalt folkinitiativ (se avsnitt 16.2.1). Enligt detta förslag ska en kommunal rådgivande folkomröstning hållas om minst tio procent av de röstberättigade begär det, såvida inte en kvalificerad majoritet i kommunfullmäktige avslår folkinitiativet. Förslaget kan leda till att fler folkomröstningar kommer att hållas. En kommuns kostnader för att genomföra en folkomröstning beror framför allt på om den kan genomföras i samband med ett allmänt val eller om den genomförs vid en annan tidpunkt. I det första fallet blir kostnaden betydligt mindre. Kostnaden påverkas också av antalet röstberättigade på så sätt att styckekostnaden sjunker ju fler som är röstberättigade. I Kommundemokratikommitténs betänkande *Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting* (SOU 2001:48) finns vissa översiktliga kalkyler över vad det kostar att genomföra

en folkomröstning (s. 421 f.). Vi hänvisar till dessa beräkningar. Den avgörande faktorn är dock i vilken omfattning folkinitiativ till folkomröstningar kommer att tas. Det finns emellertid inget underlag för att uppskatta eller beräkna i vilken utsträckning detta kommer att ske.

Vidare kan vårt förslag om ändringar i förfarandet vid utnämning av ordinarie domare komma att medföra vissa ökade kostnader (se avsnitt 21.2). Enligt förslaget ska alla ordinarie domare tillsättas genom ett ansökningsförfarande. Detta innebär att kallelseförfarandet för de högre domarna avskaffas. Ärenden om utnämning av ordinarie domare ska enligt förslaget beredas i en förslagsnämnd som ersätter den nuvarande Domarnämnden. Det ökade antalet ansökningar som ska behandlas av nämnden medför vissa ökade kostnader. Det bör dock noteras att det inte är fråga om någon stor ökning av ärendemängden. Det torde dock endast röra sig om cirka tio ytterligare ärenden per år i förhållande till det antal ärenden som i dag handläggs av Domarnämnden. Vidare skulle förslaget att ordinarie domare ska ingå i nämndens kansli kunna innebära vissa ökade kostnader.

Dessutom kan vårt förslag om att förstärka förhandskontrollen bl.a. genom att Lagrådets kansli tillförs juridisk kompetens medföra vissa ökade kostnader (se avsnitt 24.2.2). Eftersom vi inte närmare tar ställning till hur detta bör genomföras är det inte möjligt att ange hur stora dessa kostnader kommer att bli. Det kan dock förutsättas att kostnaderna är begränsade.

När det gäller konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män kan nämnas att vårt förslag innebär att regeringsformen får ett könsneutralt språk. I fråga om möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen kan noteras att vi föreslår att merparten av de i regeringsformen uppställda kraven på svenskt medborgarskap för vissa anställningar och uppdrag tas bort.